

LA QUESTION ROMAINE

ET LE

TRAITÉ DU LATRAN

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Mardi 3 Mars 1931 à 14 heures

PAR

Louis RIVET

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, Professeur

<i>Suffragants</i>	{	MM. BASDEVANT LE FUR	{	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	-------------------------	---	--------------------

LIBRAIRIE
DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

—
1931

LA QUESTION ROMAINE

ET LE

TRAITÉ DU LATRAN

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA QUESTION ROMAINE

ET LE

TRAITÉ DU LATRAN

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Mardi 3 Mars 1931 à 14 heures

PAR

Louis RIVET

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, Professeur

<i>Suffragants</i>	{	MM. BASDEVANT LE FUR	}	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	-------------------------	---	--------------------

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

1931

INTRODUCTION

1. Les accords du Latran ont résolu la question Romaine. — **2.** Pourquoi cette question se posait-elle ? — **3.** Le But de la reconnaissance de l'Etat du Vatican. — **4.** Plan. —

1. Le sept juin 1929, Sa Sainteté Pie XI entrait en possession d'un petit Etat. L'Italie lui reconnaissait sur ce territoire « la pleine propriété, le pouvoir exclusif et absolu », par l'article 3 du traité du Latran signé le onze février et ratifié le sept juin.

Le chef de la religion catholique est, par conséquent, depuis ce jour, le chef d'un Etat. Les détails de la composition, de l'organisation et du fonctionnement de ce nouvel Etat sont réglés par la suite du traité. Ils ont tous le même but : assurer au Saint-Siège « la liberté et l'indépendance nécessaires au gouvernement pastoral du diocèse de Rome et de l'Eglise catholique dans l'Italie et dans le monde » (art. 26). Il fallait pour cela, dit le préambule, « lui garantir une souveraineté indiscutable même dans le domaine international ». Se déclarant satisfait par la teneur du traité, le Saint-Siège, dans l'article 26, « affirme qu'il est en possession d'une manière adéquate de tout ce qu'il lui faut » pour veiller à cette liberté et à cette indépendance qu'il estime nécessaires.

Et, en conséquence, « il déclare définitivement et irrévocablement résolue, et par suite éliminée, la Question Romaine et reconnaît le royaume d'Italie sous la dynastie de la Maison de Savoie, avec Rome comme capitale de l'Etat italien ». L'accord de 1929 apporte une solution à cette question, née de la conquête des Etats que le Saint-Siège possédait depuis 753, spoliation consommée le 20 septembre

1870 par la prise de Rome qui enlevait au Pape toute souveraineté territoriale.

La Question Romaine fut pendant plus d'un demi-siècle examinée sous tous ses angles et par un grand nombre de gens. Si nous en croyons Mussolini (discours du 13 mai 1929) « Ce n'est pas une figure de réthorique que de dire que la Question Romaine a fait couler des flots d'encre et des montagnes de papier (*sic*). Pendant la guerre, l'Allemand Bagsten s'est donné la peine de rassembler tous les documents concernant la Question Romaine. Il en est sorti trois gros volumes et un supplément de quatre cents pages. La liste n'est pas complète, il y manque de nombreux documents. On constate qu'il n'y a pas moins de mille projets qui, à des époques différentes, ont été lancés pour résoudre la Question Romaine. »

2. Cette question, qui présentait un si haut intérêt juridique et politique, est donc résolue, malgré de grandes difficultés.

Mais si l'on examine les événements, comment ne pas s'étonner d'abord qu'elle ait été posée ? En 1859, l'Italie était partagée entre neuf souverains. La conquête, entreprise par le Piémont et terminée en 1870 par la prise de Rome, en déposséda six : l'empereur d'Autriche, qui perdit le royaume lombard-vénitien ; le roi des Deux-Siciles, le grand-duc de Toscane, les ducs de Parme et de Modène et enfin le Pape. Après quelques protestations et de faibles efforts pour résister à l'envahisseur, tous, à l'exception du Souverain Pontife, partirent pour l'exil et y vécurent en monarques dépossédés, sans qu'aucune nation s'intéressât vraiment à leur sort.

Le Souverain Pontife, seul, resta dans sa capitale. Il ne cessa de protester contre la spoliation dont il était victime. Il s'enferma au Vatican, mais continua à y vivre en souverain régnant, entouré de la même cour et des mêmes honneurs que par le passé. Un corps diplomatique plus ou moins nombreux suivant les époques, mais toujours régulièrement constitué, ne cessa pas de grouper les représentants des Etats étrangers auprès de lui. Le conquérant ne fit

rien pour chasser le Pape. Il lui accorda par une loi spéciale des garanties exceptionnelles. Il affirma aux puissances étrangères qu'il assurerait l'indépendance pontificale. Ces dernières réclamaient « sa pleine et entière liberté d'action.¹ » et ne voulaient pas voir le Pape soumis à une autorité quelconque.

La protestation du Saint-Siège continua pendant cinq pontificats, c'est-à-dire plus d'un demi-siècle. Elle trouvait toujours un écho dans l'opinion publique. Les gouvernements parfois s'en préoccupaient. Puis, le onze février 1929, à une époque où l'Italie, nettement établie maintenant comme une grande puissance, ne risque plus de voir son unité ébranlée, le gouvernement fasciste reconnaît au Saint-Siège la souveraineté sur un Etat enclavé dans le territoire italien.

3. Nous sommes ainsi en présence d'un phénomène qui présente un véritable intérêt : un souverain dépossédé, demeurant dans son ancienne capitale, protestant pendant soixante ans, recevant finalement satisfaction de la part de son conquérant devenu très puissant, et ce, après un laps de temps exceptionnellement long, sans aucun recours à la force.

Un autre phénomène aide à comprendre le problème. L'Etat du Vatican n'est pas donné par l'Italie à un peuple réclamant sa liberté. Il est « reconnu au Saint-Siège », c'est-à-dire à l'institution qui est à la tête de l'Eglise catholique et qui, de 753 à 1870, posséda d'importants Etats. Il lui est reconnu parce que le Saint-Siège le déclare indispensable pour assurer son « indépendance absolue et visible ».

Si le Pape spolié protesta sans faiblir, si les nations continuèrent à s'intéresser à son sort, si l'Italie lui donna satisfaction sans y être matériellement forcée, c'est qu'un problème plus important que celui de la simple justice à rendre à un souverain dépossédé se posait : le problème de l'indépendance du chef de la Religion catholique.

1. Déclaration au Ministre des Affaires Etrangères d'Espagne, 29 septembre 1870.

4. C'est la Question Romaine. Depuis saint Pierre, le premier des papes, elle a toujours existé. Comme le dit M. Bucaille, « le traité de Latran ne l'a pas close, il en a, une nouvelle fois, changé l'aspect ».

Il convient, pour mieux apprécier les événements de 1929, d'étudier, avant la solution qu'ils apportent, la question elle-même dans toute son ampleur.

Qu'est-ce donc que la Question Romaine ?

C'est la question de l'indépendance du Pape.

Pourquoi la Question Romaine se pose-t-elle ?

Parce que le Pape, chef d'une Eglise catholique, c'est-à-dire universelle, ne doit pas dépendre d'un gouvernement national.

Comment se pose la Question Romaine ? Comment est-elle résolue actuellement ? Ces deux questions peuvent former la matière de trois parties distinctes.

La première partie étudiera le problème et ses données, en théorie et en pratique.

La théorie de la Question Romaine (Titre premier) se ramène à deux questions : *Quelle est la situation théorique du Saint-Siège* (chapitre premier) ? On peut ainsi la caractériser : il possède la personnalité internationale ; il est souverain, donc indépendant en matière spirituelle et, par voie de conséquence, en matière temporelle. La souveraineté spirituelle du Pape a pour sujets des hommes, soumis en même temps à la souveraineté temporelle. *Quels seront donc les rapports de la souveraineté spirituelle avec la souveraineté temporelle* (chap. II) ?

Ainsi se pose le problème en théorie : comment le Saint-Siège, souverain en matière spirituelle sera-t-il indépendant de toute autorité et membre de la communauté du droit des gens ? Il s'est posé, en pratique, toutes les fois que la situation de droit ou de fait du Saint-Siège n'a pas répondu à celle qu'il doit théoriquement avoir.

En pratique, la Question Romaine a reçu des solutions variées (Titre II). Une étude brève *des dix-neuf premiers siècles de l'histoire de la papauté* (chap. III) doit précéder l'examen des *conditions dans lesquelles la question se posait en 1929* (chap. IV).

Une seconde partie étudiera la solution apportée à la Question Romaine par les accords du Latran en 1929.

Il faut d'abord (Titre I) rappeler *l'histoire des accords, leur négociation, la signature, la ratification* et les événements qui les accompagnés (chap. V) et les *analyser brièvement* (chap. VI).

Il est alors facile de détailler l'importance des événements de 1929 (Titre II) en examinant d'abord les *prestations et les concessions que se font réciproquement les deux parties* (chap. VII) ; ensuite, les *changements apportés à leur situation de droit et de fait* (chap. VIII).

On peut ainsi exposer *la nouvelle situation du Saint-Siège* (Titre III) : en premier lieu, *sa souveraineté et son indépendance, leur étendue et leurs garanties* (chap. IX) ; en second lieu, *ses rapports avec les autres personnes du droit dse gens, les Etats* (chap. X).

Il faut détacher de la seconde partie, pour en former une troisième, un ensemble de questions relatives à la création la plus intéressante du traité, *l'Etat de la Cité du Vatican*.

Il a la plus haute importance au point de vue de la situation du Saint-Siège. Il est utile d'étudier *son organisation* (chap. XI), sa création sa composition et sa constitution.

Mais au point de vue international, la *nature juridique* de cet Etat est très curieuse (chap. XII). En principe, et sans entrer dans le détail il y a là un Etat souverain.

On observe, en fait des anomalies nombreuses dues à sa nature spéciale. Le but de l'Etat pontifical explique tout : il est fondé pour rendre visible la souveraineté du Saint-Siège.

PREMIERE PARTIE

La Question Romaine

TITRE PREMIER

La Question Romaine en théorie

5. Préliminaires

5. La religion catholique groupe environ deux cent cinquante millions d'hommes. Ils ne professent pas seulement les mêmes croyances, mais ils forment un groupement hiérarchisé et organisé qu'on appelle l'Eglise.

La religion catholique présente une autre caractéristique remarquable elle est, comme l'indique le mot catholique, universelle. Peu de religions se prétendent telles ; la plupart des anciennes religions étaient nationales, et ne tendaient nullement à se répandre sur tout le monde. Le catholicisme a toujours déclaré qu'il tendait à l'universalité. En fait, on peut dire qu'il y est parvenu. Car il n'est aucune nation au monde qui ne compte au moins quelques catholiques.

Nous voici en présence d'un double phénomène : une Eglise organisée et universelle ; les fidèles d'une même religion appartenant à presque tous les Etats du monde et, en même temps, parties d'un même groupement.

Ce groupement possède à sa tête une institution qui le dirige : le Saint-Siège. Le Pape, qui l'occupe, commande, dans les matières religieuses, aux membres, les catholiques. C'est là un fait que nul ne peut nier. Il n'y a qu'à se rappeler l'exemple du clergé français obéissant en majeure partie à Pie VI qui lui interdisait de se rallier à la constitution

civile du clergé ; plus tard, à Pie IX lui ordonnant de ne pas obéir à la loi de séparation.

Il est facile d'admettre, *a priori*, en présence de ces faits, que la situation juridique d'une autorité aussi puissante en même temps que non nationale, est évidemment très particulière. Tout homme en effet dépend de la souveraineté d'un Etat quelconque. Le Pape est un homme, mais il agit comme s'il ne dépendait de personne. Il le proclame hautement. Les catholiques ont d'ailleurs intérêt à ce qu'il soit indépendant, pour éviter tout conflit entre leurs convictions religieuses et leur patriotisme. Les gouvernements, de leur côté, ne pourraient tolérer qu'un homme dépendant d'un autre gouvernement national exerçât sur certains de ses ressortissants une influence qui risque d'être très considérable.

Ce problème s'est posé d'une façon concrète pendant cinquante-neuf ans. On l'a nommé alors la Question Romaine. Elle est destinée à durer autant que l'Eglise catholique. Comment peut-on rendre le Saint-Siège indépendant des Etats et le mettre dans une situation internationale comparable à la leur ? Il faut, pour y répondre, étudier quelle est, en théorie, la situation du Saint-Siège ; puis, examiner quelles seront ses relations avec les Etats ou, plus généralement les rapports de la souveraineté spirituelle qu'il exerce, avec la souveraineté temporelle qui est aux mains des Etats.

CHAPITRE PREMIER

QUELLE EST, EN THEORIE, LA SITUATION DU SAINT-SIEGE ?

6. Plan du Chapitre.

6. La situation théorique du Saint-Siège peut se résumer en deux idées : c'est une personne du droit des gens, c'est une personne souveraine.

Le Saint-Siège est à la tête d'un vaste groupement, l'Eglise catholique. Si nous admettons la notion de personnalité morale, le Saint-Siège est une personne morale, c'est-à-dire qu'il y a en lui autre chose qu'une succession d'individus, les Papes ; il y a une entité, un sujet de droit capable, par exemple, d'acquérir et de posséder.

Le Saint-Siège est à la tête d'un groupement international. Indépendant de tout Etat, il est l'égal de chacun d'eux. C'est une personne morale internationale.

D'ailleurs, il possède vraiment la souveraineté. Si nous entendons par là une compétence en dernier ressort dans certaines matières, il est souverain, puisqu'il décide en dernier ressort de ce qui concerne les questions religieuses.

Comment être sur le pied d'égalité avec les Etats, comment exercer librement la souveraineté spirituelle ? Il faut être soustrait à la souveraineté temporelle des Etats, en possédant soi-même cette souveraineté temporelle.

§ 1. — La personnalité du Saint-Siège

I. — LE SAINT-SIÈGE, PERSONNE MORALE

7. Notion et existence de la personnalité morale.

8. La personnalité morale du Saint-Siège.

7. La personnalité morale c'est, peut-on dire, pour une entité quelconque le fait de posséder une existence propre,

d'être capable d'une certaine vie sociale, d'être sujet de droit et d'obligations. Dans tout pays, on rencontre des personnes morales, fondations ou associations, ou sociétés. Il est sans intérêt de discuter si leur personnalité est naturelle, reconnaissance d'une qualité propre, ou si l'on est en présence d'une simple création de la loi. Mais il est quelques idées qu'on peut exposer pour mieux expliquer la personnalité morale du Saint-Siège.

Comme le dit M. Le Fur, « toute activité de l'ordre moral juridique ou politique se ramène à l'homme ; car il est le seul être doué d'intelligence propre et de volonté libre ¹ ». L'homme vit en société. Isolé, il ne peut subvenir à beaucoup de ses besoins. Il se groupe avec ses semblables pour remédier à cet inconvénient. Des sociétés variées, de buts divers, se forment ; elles n'ont toutes qu'une fin dernière : l'homme ; qu'un but final : son bonheur.

S'ensuit-il que l'homme existe seul ? Toute société n'est elle qu'une addition d'individus ? Non pas. La société est généralement organisée et, par conséquent, hiérarchisée. L'ensemble des individus s'exprime par le moyen d'intermédiaires ou de représentants pris parmi ses membres pour être ses administrateurs et ses dirigeants. Il y a dans une société autre chose que ses membres pris individuellement, il y a le lien qui les unit. Elle a une vie distincte, des droits distincts ; elle peut, par exemple, acquérir des biens quand les hommes se groupent en vue d'un but commun ; ils peuvent aussi créer une entité distincte d'eux-mêmes, une personne morale.

8. Tel est le cas pour les catholiques : croyant aux mêmes dogmes, pratiquant le même culte, ils sont unis en une société organisée : l'Eglise.

L'Eglise est hiérarchisée, elle obéit à un chef unique, le Pape ; il correspond à ce qui s'appelle conseil ou direction dans un groupement quelconque, gouvernement dans une société étatique. De même qu'à la tête d'un Etat se trouve une institution, le gouvernement — qui ne se compose par-

1. *Le Saint-Siège et le Droit des Gens*, p. 13.

fois que d'un seul homme, alors monarque absolu — de même, à la tête de l'Eglise, se trouve une institution, le Saint-Siège. Par lui s'exprime l'Eglise catholique. Il la concrétise dans sa vie interne et externe. On peut parler du Saint-Siège comme on parle du gouvernement de tel ou tel pays, en le personnifiant. Le mot gouvernement français désigne autre chose que les citoyens français d'une part et que ceux d'entre eux qui détiennent la puissance publique d'autre part. Le Saint-Siège désigne autre chose que l'ensemble des catholiques ou que le souverain pontife qui l'occupe actuellement. Il est une personne morale qui subsiste quels que soient ses titulaires.

II. — LE SAINT-SIÈGE, PERSONNE INTERNATIONALE

9. Communauté du Droit des Gens: Personnalité internationale de ses membres. — **10.** Le Saint-Siège peut être une personne internationale. — **11.** Il est une personne internationale. — **12.** Il doit être indépendant.

9. Parmi les groupements de formes et de buts très divers que les hommes ont eu à former au cours des siècles, il en est qui ont pour ainsi dire toujours existé, les Etats. La notion comme le contenu de l'Etat ont sans doute extrêmement varié. Mais quelle que soit l'hypothèse adoptée sur l'origine de la société civile — contrat social ou droit naturel — il semble normal que les hommes se soient groupés entre proches, proches par le sang ou proches par l'habitation, pour mettre en commun leurs efforts. Ainsi naissent des collectivités, organisées de telle sorte que chaque individu ressortisse à l'une d'elles, chacune d'elles ne dépendant d'aucune autre. Selon l'expression de Jellinek ce sont des collectivités « douées d'une volonté qui ne peut être engagée que par elle-même et qui ont une organisation propre leur permettant de mener une vie indépendante ». C'est ainsi, précisément, que cet auteur définit l'Etat.

D'origine spontanée ou contractuelle, de forme patriarcale ou autre, d'étendue plus ou moins considérable, les premières sociétés étatiques eurent l'occasion de se mettre en rapports. Le droit, ensemble des règles qui régissent les

hommes vivant en société, eut à s'appliquer à cette communauté interétatique pour régler les rapports des Etats vivant eux-mêmes en société. De même que le droit règle les rapports des membres de la société humaine, de même plus spécialement, un droit international règle ici les rapports des membres de la société internationale. On peut énumérer ces membres et l'on a une liste de communautés juridiques indépendantes soumises directement à l'ordre juridique international suivant l'expression de M. Gidel¹. Ces membres de la communauté juridique internationale sont des personnes du droit international.

10. Le Saint-Siège pourrait-il être personne du droit international ?

M. Gidel définit l'Etat « une communauté juridique indépendante soumise directement à l'ordre juridique international et possédant une autonomie constitutionnelle ». On peut partir de là pour préciser à quelle condition une personne sera internationale.

Etat ou non, une communauté juridique est personne du droit des gens lorsqu'elle est soumise directement à l'ordre juridique international. Pour l'être, il faut qu'elle soit indépendante et par suite douée d'une autonomie constitutionnelle. Il faut qu'aucun autre pouvoir ne puisse lui commander et qu'elle soit capable de vivre d'une vie autonome, d'atteindre sa propre fin en se gouvernant elle-même.

Les Etats souverains remplissent ces conditions. Sont-ils seuls à le faire ? Ce qui caractérise l'Etat, c'est qu'il est un ordre juridique ayant, sur certains individus, ses ressortissants, une certaine autorité spatiale limitée par le territoire. L'Eglise a une certaine autorité sur certains individus ; mais elle n'a pas de territoire. Des auteurs ont prétendu que ce défaut l'empêchait d'être personne du droit des gens. Il manque ainsi, paraît-il, une condition essentielle. Est-ce donc le territoire qui rend un Etat personne internationale ? Non, c'est le fait de ne dépendre de rien que de lui-même et du droit.

1, *Cours* 1929-30, II^{me} partie.

Mais on prétend que c'est justement le territoire qui donne à l'Etat cette indépendance qui ne pourrait exister sans fondement matériel. Cela ne fait pas de doute en matière temporelle où l'autorité s'exerce elle-même par des moyens matériels sanctionnés par la coercition. Il n'en est pas ainsi en matière spirituelle, où les moyens d'exercice de l'autorité, pas plus que son objet lui-même ne sont d'ordre matériel. En matière temporelle même, par des limitations volontaires de leurs droits, des Etats ont pu créer des personnes artificielles du droit des gens, comme la Commission du Danube.

Il ne faut pas exagérer le rôle du territoire. Comme le dit M. Le Fur : « Il ne joue presque, pourrait-on dire, qu'un rôle négatif, bien qu'essentiel, en matière de souveraineté temporelle : il sert à fixer les limites où pourra s'exercer cette souveraineté temporelle, divisible dans l'espace et répartie entre les divers Etats du globe et qu'il faut bien préciser les individus qui relèvent de telle ou telle souveraineté¹. »

La communauté du droit des gens comprend donc en majeure partie des Etats *exerçant la souveraineté temporelle* chacun sur son territoire. Elle peut comprendre d'autres personnes morales, les unes artificielles, créées par l'accord des Etats, les autres naturelles, que les Etats n'ont qu'à reconnaître.

11. Le Saint-Siège est du nombre de ces dernières.

Qu'il ait été personne du droit des gens jusqu'en 1870, quand il possédait un véritable Etat, nul ne peut songer à le nier.

Mais après 1870, beaucoup ne virent en lui qu'une personne artificielle créée ou plutôt maintenue par les Etats qui le reconnaissaient en entretenant par exemple avec lui des relations diplomatiques. D'autres lui déniaient toute personnalité internationale.

Indépendamment des territoires qu'il peut posséder, le Saint-Siège est personne du droit des gens. Il est soumis

1. *Le Saint-Siège et la Cour de Cassation*. p. 23.

directement à l'ordre juridique international parce qu'il est indépendant de toute autorité. Il le proclame, déclarant qu'il ne peut, dans les matières qui sont de sa compétence, dépendre de personne et qu'il a le droit de se mettre en relations avec les autres personnes internationales, ces relations étant régies par le droit international.

Ces revendications sont d'ailleurs parfaitement légitimes. Il se déclare libre. S'il ne l'était pas, il serait sujet. De qui ? D'un Etat qui pourrait influencer sur son activité, c'est-à-dire mettre indirectement la main sur une autorité qui s'exerce sur des hommes répandus dans tous les autres Etats. Il y a là non seulement une raison pratique très puissante, mais un motif d'ordre théorique qui empêche de concevoir autre chose qu'un Saint-Siège indépendant : cette mainmise d'un Etat sur l'autorité suprême de l'Eglise supprimerait, au profit de cet Etat l'indépendance de tous les autres Etats ayant des ressortissants catholiques. Car l'indépendance est ou n'est pas.

12. Le Saint-Siège est personne du droit des gens. Le fait qu'il ne possède pas de territoire n'est pas un vice rédhibitoire. Il est indépendant par nature, cela suffit.

Mais cette indépendance théorique doit pouvoir s'exercer en fait. Et ici intervient vraiment la question territoriale. Il faut au Pape la liberté matérielle. La force ne prime pas le droit, mais il n'en faut pas moins mettre le droit à l'abri de la force.

Il faut prouver ensuite que ce résultat est obtenu pour rassurer ceux qui pourraient avoir à souffrir d'une influence étrangère s'exerçant sur le Pape.

Il faut donc assurer au Saint-Siège « l'indépendance absolue et visible ». C'est la Question Romaine. Elle est résolue par la concession d'une souveraineté temporelle, de préférence territoriale, ajoutée à la souveraineté spirituelle qui est, avec la personnalité internationale, la seconde caractéristique de la situation théorique du Saint-Siège.

§ 2. — La Souveraineté du Saint-Siège

I. — LA SOUVERAINETÉ

13. Souveraineté extérieure ou indépendance. — **14.** Contenu de la Souveraineté : une compétence en dernier ressort. — **15.** Détenteur de la Souveraineté : des individus ou la nation.

13. Un membre de la communauté du droit des gens présente cette caractéristique essentielle d'être soumis directement à l'ordre juridique international, c'est-à-dire totalement indépendant de toute autorité. On exprime généralement cette idée en disant qu'il est souverain. En quel sens peut-on dire que le Pape est souverain ? Il faut, pour y répondre préciser la notion de souveraineté.

Si l'on examine l'ensemble des Etats, on appelle souverains ceux qui ne dépendent d'aucun autre. Il s'agit ici d'une certaine manière d'être de la puissance étatique, l'indépendance. C'est ce qu'on appelle la souveraineté extérieure d'un Etat, le droit de n'être commandé par aucun autre.

Ce n'est pas la véritable souveraineté. C'est l'indépendance, reflet de la souveraineté intérieure de l'Etat.

14. Cette puissance étatique, qui ne dépend d'aucune autre, possède, en effet, un certain contenu. Celui qui la détient peut commander sans être commandé dans les matières qui le concernent. Il a le droit de prendre des décisions sur les affaires qui ont trait à ses ressortissants, et ces décisions sont définitives. Aucun recours n'est possible contre elles. Dans les matières qui sont de sa compétence, il a le droit de statuer en dernier ressort ; il est souverain. Entendue comme contenu de la puissance étatique, la souveraineté est une compétence en dernier ressort.

Dans la plupart des matières, l'autorité qui statue en dernier ressort s'appelle l'Etat. S'agit-il, par exemple, de répartir les biens matériels entre les hommes ? Le droit organise le régime de la propriété. Ses règles sont fixées par diverses autorités variables suivant les cas et les pays, pouvoir

central ou local, législatif ou exécutif. Sous leur égide le particulier fait protéger ses droits par l'administration ou la justice. Elles peuvent être modifiées par le pouvoir législatif. Cette autorité est elle-même contrôlée, dans la plupart des pays modernes, par le peuple. Mais on doit en arriver finalement à un organe dont la décision n'est pas réformable, qui statue en dernier ressort, qui est souverain.

Cet organe est fréquemment le même en toute matière. Il en est ainsi dans les Etats unitaires ou même dans les Etats fédéraux : la compétence de chaque communauté locale est fixée par le pouvoir central. Mais, parfois, le souverain diffère suivant les cas. Dans un protectorat, le plus porte au droit privé. Mais c'est le protecteur qui statue en dernier ressort sur ce qui concerne les rapports du protégé avec les autres Etats, ou sur ce qui a trait à de nombreuses questions de droit public interne.

Divisible suivant les matières, divisée suivant les territoires, la souveraineté n'est donc pas une, indivisible et illimitée comme le voulait Rousseau. Elle est limitée par son contenu et par son but qui est, dans les limites de sa compétence, d'interpréter le droit. Elle n'est pas un pouvoir absolu de faire ce que l'on veut, mais le pouvoir, qui est en même temps un devoir, de faire du droit naturel — ou de l'idée qu'on s'en fait — le droit positif qui doit régir les hommes.

Ainsi, la souveraineté, contenu d'une puissance suprême, est une compétence en dernier ressort. Elle est absolue de sa nature, puisqu'elle est en dernier ressort, mais limitée dans son étendue, ne s'appliquant pas à tous les hommes, ni en toutes matières, et limitée dans son but, puisque soumise aux principes directeurs de la morale et du droit.

15. A l'intérieur de l'Etat, quelqu'un est le souverain. le détenteur de la souveraineté. C'est tantôt un homme. monarque absolu, tantôt un corps, ou une aristocratie, tantôt l'ensemble des membres de la société politique.

Quel que soit cet organe, il a une condition spéciale : il est l'organe le plus haut de l'Etat. Cette condition de

l'organe le plus élevé de la société étatique est également appelée la souveraineté. On parle de souveraineté nationale lorsque tous les membres du corps social, pris en corps, forment le souverain. Peu importe évidemment la forme républicaine ou monarchique du gouvernement, qui n'est qu'un mandataire de la nation.

Une telle extension du mot souveraineté résulte d'une confusion entre l'ensemble des pouvoirs de l'Etat et la condition de celui qui les exerce.

Théoriquement, le souverain, quel qu'il soit, est en possession des moyens nécessaires pour remplir le but de la société le bien de tous ses membres. Il ne s'ensuit pas que, pratiquement, ce souverain doive être composé de tous les individus intéressés au bon fonctionnement du corps social. Le souverain, individu, collectivité, ou peuple entier, doit tendre au bien commun. Sinon, il abuse de droits qui lui sont donnés en vue d'une fin précise. C'est la crainte de ces abus qui a fait instaurer dans les nations civilisées le régime de la souveraineté du peuple. C'est là pure question de fait, de mode peut-on dire. Mais elle a amené des auteurs à nier la souveraineté pontificale croyant qu'il ne peut exister de souveraineté qu'aux mains de la nation.

II. — LE SAINT-SIÈGE, SOUVERAIN SPIRITUEL

16. Le Saint-Siège, souverain indépendant. — **17.** Le Saint-Siège compétent en dernier ressort en matière spirituelle. — **18.** Le Saint-Siège, détenteur de la Souveraineté dans l'Eglise catholique.

16. Le Saint-Siège est membre de la communauté du Droit des Gens et indépendant des Etats. Il possède donc la Souveraineté, entendue comme manière d'être de sa puissance, indépendante de toute puissance étatique.

17. Si l'on considère sa puissance en elle-même, on constate qu'elle est souveraine au second sens du mot.

Peut-il y avoir en matière spirituelle une autorité statuant en dernier ressort ? Une doctrine doit être définie et interprétée par des autorités adéquates. En matière doctri-

nale comme en toute autre matière on doit finalement en arriver à un organe qui dit le « dernier mot ». Il est souverain.

L'Etat n'est pas capable de remplir une telle fonction. Une religion prétend toujours enseigner la vérité, sinon elle s'avoue elle-même erronée. La vérité est la même pour tous les hommes. Toute religion devrait donc se proclamer universelle et il y a quelque chose d'illogique dans le fait pour une église d'être nationale, doctrine limitée aux frontières d'un pays.

Si donc une religion universelle possède une autorité qui statue en dernier ressort en matière doctrinale, cette autorité est souveraine. L'Eglise Catholique est vraiment une et universelle. C'est suffisant pour qu'elle possède la souveraineté spirituelle.

18. Quel est, dans l'Eglise, le Souverain ? C'est sa doctrine même qu'il faut interroger pour le savoir. Elle n'a jamais varié : l'organe le plus élevé, qui statue en dernier ressort, c'est le Souverain Pontife. Il n'y a pas dans l'Eglise de souveraineté nationale comme dans l'Etat moderne. C'est le Saint-Siège, non l'ensemble des fidèles, qui est souverain.

Partant de ce fait, Bompard dit que « le Pape ne peut être regardé comme investi d'une souveraineté au sens international du mot. La souveraineté réside en effet dans la nation ; c'est son droit à l'autonomie, le droit exclusif et absolu de se gouverner selon sa volonté. Elle délègue ce droit à un Gouvernement dans la mesure indiquée par la Constitution... Le Souverain, en droit international, est donc un mandataire. De qui le Pape serait-il le mandataire ? Des catholiques¹ ? » Bompard le nie par la raison qu'il faudrait ici donner un mandat de nature religieuse et que les mandants du Souverain Pontife ne formeraient pas un Etat, mais des groupes dans divers Etats.

La question n'est pas là : on ne s'est jamais occupé de mandat. Le Pape est la souveraineté dans l'Eglise comme

1. Bompard, *La papauté en D.I.* p. 60.

la nation dans l'Etat. Il est l'organe le plus élevé de l'Eglise comme le peuple est l'organe le plus élevé de l'Etat. Et si, en matière temporelle, l'opinion dominante — il n'en fut pas toujours ainsi — est que le Souverain est l'ensemble du corps social, cela n'empêche pas qu'en matière spirituelle le Souverain puisse être un homme. De toute façon le contenu de leur puissance est le même : c'est le droit de commander à des personnes en dernier ressort en certaines matières.

Le Saint-Siège possède donc la souveraineté spirituelle.

III. — LE SAINT-SIÈGE, SOUVERAIN TEMPOREL

19. Il faut une Souveraineté temporelle pour que la Souveraineté spirituelle soit mise en pratique : Souveraineté institutionnelle. — **20.** Pour qu'elle soit absolue : indépendance temporelle du Saint-Siège. — **21.** Pour qu'elle soit effective : possessions des moyens matériels nécessaires. — **22.** Pour qu'elle soit visible : garanties internationales et territoriales.

23. Conclusion du chapitre

19. Le Saint-Siège est l'égal des Etats. Il ne dépend d'aucun. A l'intérieur de l'Eglise, il est l'autorité suprême et sans recours. Toutes ces idées résultent de la nature des choses, de l'existence même du Saint-Siège. Mais pour que la réalité soit conforme aux théories, il est indispensable que cette souveraineté spirituelle soit rendue pratique, absolue, effective et visible.

Il faut que le Saint-Siège soit pratiquement souverain. Son domaine est essentiellement spirituel. Mais l'homme n'est pas un pur esprit. La souveraineté spirituelle ne peut s'exercer que par l'intermédiaire de moyens matériels. L'Eglise l'a toujours proclamé, revendiquant le droit de faire connaître ses décisions avec publicité, de les sanctionner de peines disciplinaires, de pratiquer un culte public. Société parfaite, c'est-à-dire pouvant se suffire à elle-même puisque souverain en son domaine propre, un « minimum de pouvoir temporel », explique M. Le Fur, lui est nécessaire.

« La souveraineté spirituelle seule, dit-il, est insuffisante pour le Saint-Siège. Cette souveraineté doit pouvoir se tra-

duire extérieurement, sinon elle se trouverait pratiquement réduite à néant, faute de pouvoir se faire connaître. En d'autres termes, il existe pour le Saint-Siège une souveraineté institutionnelle ou de fonction qui a bien pour cause et pour raison d'être la souveraineté spirituelle. Mais pour que cette dernière soit effective, il faut lui ajouter, à titre de moyen nécessaire, une certaine souveraineté positive qui se traduit matériellement par l'organisation de services publics d'ordre religieux analogue à ceux de l'Etat dans l'ordre politique et social¹ ».

Ainsi s'explique que l'Eglise, bien qu'ayant essentiellement empire sur les âmes, ait une existence extérieure, un culte, des fonctionnaires, toute une hiérarchie pour la diriger ; que le Saint-Siège entretienne des relations avec les Etats et traite avec eux. Il y a là emploi de moyens matériels nécessaires à l'exercice de la souveraineté spirituelle.

20. Cette souveraineté, mise en pratique, doit être absolue. Puisqu'aucune autorité n'a le droit de lui commander, il ne faut pas qu'aucune lui commande en fait. « L'autorité du Pontificat suprême, dit Léon XIII dans sa lettre du 15 juin 1887 au cardinal Rampolla, ne peut, de sa nature même, être soumise à aucune puissance terrestre, mais elle doit jouir de la liberté la plus entière dans l'exercice de ses hautes fonctions ».

Le Souverain Pontife n'est sujet d'aucun gouvernement temporel. L'intérêt de l'Eglise, comme celui des Etats à ressortissants catholiques, l'exigent. Qui n'est pas sujet, est souverain. Le Pape est à lui-même son propre souverain temporel.

21. Ce n'est pas suffisant, la souveraineté spirituelle, pour être parfaite doit être effective. Il est nécessaire que le Pape puisse l'exercer, qu'il ait les moyens matériels adéquats, une cour, des collaborateurs, des palais, des ressources.

Mais pour que ces moyens matériels ne lui fassent pas

1. *Le Saint-Siège et le Droit des Gens*, p. 103.

défaut, il ne faut pas qu'un autre Etat puisse en entraver l'usage. D'où la nécessité d'une condition spéciale pour les personnes et les biens qui servent à l'exercice du pouvoir pontifical, conditions destinées à les soustraire de façon idoine à l'autorité des Etats.

Pendant longtemps, les Souverains Pontifes trouvèrent dans la possession d'un Etat territorial l'indépendance nécessaire. Ils avaient les hommes et les ressources matérielles dont ils avaient besoin, en même temps que les forces nécessaires pour résister aux empiètements des autres Etats. Entre 1870 et 1929, sans territoire ni sujets, ils bénéficièrent d'une indépendance de fait qu'ils déclarèrent toujours insuffisante, réclamant un territoire et des ressortissants.

22. Une autre raison les guidait dans leurs revendications. Ils voulaient que leur souveraineté fût évidente, pour ne pas être discutée comme après 70 où, pour certains auteurs, la perte de ses Etats ôtait au Pape la souveraineté.

Deux méthodes pourraient mener à ce résultat : une solution non territoriale, apportant au Pape un système de garanties promises par des Etats et acceptées par le Souverain Pontife, une solution territoriale réservant au Saint-Siège un territoire quelconque soustrait à toute autorité étatique et formant par conséquent une sorte d'Etat placé sous la souveraineté du Saint-Siège.

Des raisons d'ordre pratique ont empêché les Papes d'admettre une solution non territoriale. Pie IX, recevant le Comte d'Harcourt, le 26 avril 1871, lui disait « tout ce que je désire, c'est un petit coin de terre où je serais le maître... tant que je n'aurai pas ce petit coin de terre, je ne pourrai exercer dans leur plénitude mes fonctions spirituelles ». Soixante ans après, le but des efforts de Pie XI était « d'assurer au Saint-Siège une véritable, propre et réelle souveraineté territoriale ».

Il n'y a là qu'une nécessité pratique. « La souveraineté temporelle n'est pas un dogme comme la souveraineté spirituelle et ne constitue pas une institution divine », dit Imbard la Tour. Mais nous avons vu que le Saint-Siège est

souverainement indépendant comme toute Souverain, il est seul juge de ce qui peut rendre son indépendance parfaite. S'il déclare une garantie non territoriale insuffisante il est en droit de réclamer un territoire.

*
**

23. Quelles que soient, par conséquent, les circonstances de fait dans lesquelles s'est posée la Question Romaine, le fond du problème est toujours demeuré le même.

Les catholiques du monde entier forment un groupement unique, dominé par une seule autorité, le Saint-Siège qu'ils reconnaissent pour leur chef commun en matière religieuse. De sa nature, cette institution est indépendante des États ; elle exerce sur ses ressortissants la souveraineté spirituelle, d'où découle nécessairement une certaine souveraineté temporelle.

Ces conditions étant posées, par quelles institutions les hommes rendront-ils cette situation naturelle du Saint-Siège effective et évidente ? Là est toute la Question Romaine.

CHAPITRE II

SOUVERAINETE SPIRITUELLE

ET

SOUVERAINETE TEMPORELLE

§ 1. — Les Rapports du Saint-Siège avec les Etats

I. — LES SOUVERAINETÉS EN PRÉSENCE

24. Les Catholiques sont soumis au régime de la double souveraineté de l'Eglise et de l'Etat. Deux autres régimes sont possibles : Césarisme, Théocratie. — **25.** La coexistence des deux Souverainetés spirituelle et temporelle n'est pas théoriquement impossible. — **26.** Lorsqu'on l'observe, il ne s'agit pas d'un phénomène anormal.

24. Le catholique est soumis à deux souverainetés, celle de l'Etat en matière temporelle, celle de l'Eglise en matière spirituelle. Un Etat qui possède des ressortissants catholiques possède des ressortissants de deux Souverains, leur gouvernement national et le Saint-Siège.

En pratique, cette situation suppose un partage de compétence entre deux autorités, l'une parlant en telle matière, l'autre en telle autre. Il faut fixer les limites de cette compétence ce qui amènera des rapports d'une souveraineté à l'autre. Bon gré, mal gré, tous les Etats sont conduits à se mettre en relations avec l'Eglise, à traiter avec elle. Ils reconnaissent implicitement leur égalité réciproque ; Mussoli l'a dit ouvertement dans son discours du 13 mai 1929 : « Dans les accords du Latran, il y a deux souverainetés bien distinctes, bien différenciées, reconnues parfaitement et réciproquement ».

L'Eglise a toujours pensé de même. Pie XI a l'occasion de le dire dans sa lettre du 30 mai 1929 au cardinal Gasparri pour réformer l'opinion de Mussolini qui, dans la suite de son discours, atténue sensiblement sa première pensée. « Si dans le concordat, écrit le Souverain Pontife, ce ne sont pas

deux Etats qui sont en présence, ce sont très certainement deux souverainetés au sens total du mot, c'est-à-dire pleinement parfaites chacune en son ordre ».

Deux régimes différents de celui-ci ont pu exister ; ils subsistent encore sur une moindre échelle. On appelle Césarisme la réunion, aux mains du pouvoir civil, des deux souverainetés spirituelle et temporelle. De tout temps fort répandu, il n'est plus appliqué de façon parfaite, puisque tout Etat compte des ressortissants qui professent des religions différentes. L'Eglise Catholique ne l'a jamais admis ; de nombreux schismes sont nés d'un conflit entre le Saint-Siège et le pouvoir civil, terminé par la main mise de ce dernier sur l'Eglise nationale.

Dans la Théocratie, c'est le pouvoir spirituel qui réunit dans sa main les deux souverainetés. D'une application plus exceptionnelle que le régime précédent, elle caractérisait les anciens Etats pontificaux. Le nouvel Etat du Vatican est une théocratie. C'est peut-être le seul exemple qu'on puisse donner actuellement. L'Eglise, d'ailleurs, considère cette forme de gouvernement comme anormale, « Dieu ayant, dit Léon XIII dans l'encyclique *Immortale Dei*, divisé le gouvernement du genre humain entre deux puissances ».

Un troisième régime seul est admis comme normal par l'Eglise : la coexistence des deux pouvoirs. Les faits tendent à nous prouver qu'elle existe. Mais d'aucuns estiment qu'il n'y a là qu'une apparence : la chose, disent-ils est théoriquement impossible ; l'Etat est alors seul souverain et les droits de l'Eglise sont une concession gracieuse de sa part. D'autres admettent la possibilité du fait mais considèrent une telle situation comme anormale.

25. En apparence, disent certains, deux souverainetés étant en présence pour un seul homme, « là où il y a deux souverainetés, pratiquement il n'y en a aucune ; car ce qui est décidé par l'une peut être contredit par l'autre et réciproquement ; de sorte qu'il n'existe nulle part de droit de décision définitive ; et c'est le désordre, l'anarchie, jusqu'au

jour où l'un des deux pouvoirs arrive à dominer l'autre et à rétablir ainsi une souveraineté unique ».

M. Le Fur qui présente ainsi l'objection¹ la réfute aussitôt. La souveraineté n'est pas indivisible. Qu'on se rappelle d'abord la définition : c'est le droit de décider en dernier ressort dans une matière déterminée. A des matières diverses pourront correspondre des souverainetés diverses.

En fait, la souveraineté est divisée dans l'espace entre de nombreux Etats. Il y a sans doute des conflits de compétence, mais nul ne songe pour cela à décider qu'un seul Etat possède la souveraineté sous prétexte que tous ne pourraient pas l'avoir à la fois.

Ainsi en est-il sur un même homme soumis à deux souverainetés distinctes, l'une temporelle, l'autre spirituelle. Un tel fait n'est point impossible et nous pouvons l'observer pour les catholiques.

26. Ce fait résulte-t-il d'un phénomène anormal propre au catholicisme, et le cas normal pour un homme religieux est-il le Césarisme ? Peu d'Etats à l'heure actuelle prétendent vraiment exercer des pouvoirs en matière religieuse. Ils se proclament « laïques ». Mais pour les questions mixtes, il n'y a qu'un cas où ils se trouvent face à face avec une souveraineté religieuse vraiment organisée.

De ce que la religion catholique est la seule à propos de laquelle le phénomène de la division de la souveraineté en deux pouvoirs se produise dans toute son amplitude, s'ensuit-il qu'il y ait là un cas exceptionnel ?

Le pape Léon XIII ne le pense pas : il écrit dans l'encyclique *Immortale Dei* (1^{er} novembre 1885) : « Dieu a divisé le gouvernement du genre humain entre deux puissances, la puissance ecclésiastique et la puissance civile ; celle-là préposée aux choses divines, celle-ci aux choses humaines. Chacune d'elle en son genre est souveraine, chacune est renfermée dans des limites parfaitement déterminées et tracées en conformité de sa nature et de son but spécial. Il y a

1. *Le Saint-Siège et la Cour de Cassation*, p. 29.

donc comme une sphère circonscrite dans laquelle chacune exerce son action *jure proprio* ».

Il a existé de nombreux cas où la souveraineté spirituelle était aux mains du pouvoir temporel. C'est une telle situation qui est anormale. M. le Fur l'explique : le bonheur de l'humanité n'est pas atteint par le seul progrès matériel mais par une hiérarchisation d'intérêts de tout ordre, étatiques et sociaux, économiques et moraux, politiques et religieux, ramenés à deux groupes essentiels temporel et spirituel parce que sans supérieur humain ¹ ».

II. — LES RAPPORTS ENTRE LES DEUX SOUVERAINETÉS

27. Nécessité théorique et pratique des rapports de l'Eglise et de l'Etat.

28. Les faits observés. — Représentants du Pape (légats, nonces, délégués apostoliques) Représentants des Etats auprès du Saint-Siège. Concordats et bulles de circonscription.

29. La Réalité juridique. — Forme fréquemment adoptée : les droits de légation et de traiter. — **30.** Assimilation au fonds des légats et nonces (Droit de légation) aux délégués apostoliques, des concordats (Droit de traité) aux bulles de circonscription. — **31.** Le but de ces institutions est commun : exercice de la souveraineté du Saint-Siège. Il est différent du but des relations diplomatiques normales : respect de la Souveraineté extérieure des Etats. — Il ne s'agit pas ici de rapports internationaux mais intersouverains. — **32.** Opinions contraires de certains auteurs sur la question. — **33.** Les prétentions du Saint-Siège en cette matière ne sont pas exorbitantes du droit commun.

34. Conclusion. — Le Pape n'est étranger nulle part. Cette extranationalité doit être certaine.

27. Léon XIII, après avoir, dans l'Encyclique *Immortale Dei*, affirmé l'existence de deux souverainetés, dit : « Toutefois, leur autorité s'exerçant sur les mêmes sujets, il peut arriver qu'une seule et même chose, bien qu'à des titres différents, mais pourtant une seule et même chose, ressortisse à la juridiction et au jugement de l'une et l'autre puissance... Il est donc nécessaire qu'il y ait, entre les deux puissances, un système de rapports bien ordonnés ».

On objecte qu'il ne saurait y avoir du spirituel au temporel que des rapports de fait revêtant la forme de lutte où chacun, avec des armes différentes, s'efforcerait d'asservir

1. *Le Saint-Siège et le Droit des Gens*, p. 101.

l'adversaire. L'Eglise, dit-on, se prétend société complète ; l'Etat de son côté repousse l'ingérence d'un pouvoir spirituel ; l'accord est impossible.

C'est exagéré ; sans doute la coexistence de deux pouvoirs sur un même sujet entraîne-t-elle des frottements, des conflits. Mais n'en est-il pas de même quand le pouvoir temporel est divisé ; quand le citoyen d'un pays, voyageant à l'étranger ressortit à la fois à sa loi nationale et à la loi étrangère ? Il en est de même quand le citoyen d'un Etat souverain à compétence limitée est soumis suivant les cas aux lois d'un Etat particulier ou de l'union d'Etats qui le renferme.

Il peut donc y avoir des rapports entre l'Eglise et l'Etat. Il est même nécessaire qu'ils prennent naissance, dans l'intérêt des deux parties : l'Eglise évite ainsi beaucoup de persécutions, l'Etat beaucoup d'ennuis. Les questions mixtes qui, sous un régime d'entente, sont réglées par voie amiable, reçoivent, en régime de séparation, des solutions contradictoires de chacune des deux parties.

Un tel régime, généralement adopté par des Etats pour sauvegarder la plénitude de leur souveraineté, a pour effet de diminuer leur compétence en diminuant leurs possibilités d'intervention en matière religieuse ; car beaucoup de questions dites mixtes ressortissent à la compétence normale de l'Eglise qui dès lors les résoud seule, de son plein gré. L'Etat ne peut plus réglementer l'éligibilité des ministres du culte, devenus simples citoyens, ni l'action des délégués apostoliques remplaçant les nonces disparus. Il n'a plus d'influence dans la nomination des évêques.

L'expérience prouve que ces raisons ne sont pas sans valeur ; tels pays, après rupture de leurs relations officielles avec le Vatican, ont dû renouer, parfois contre leur gré, des négociations secrètes. La France n'est plus sous un règne concordataire ; mais, sur deux points au moins, des accords particuliers sont intervenus, concernant la nomination des évêques et les associations cultuelles diocésaines. Les relations diplomatiques rompues en 1904 durent être renouées officieusement dès le 13 août 1924 ; et jusqu'à la

reprise des relations officielles¹, la France accrédita secrètement auprès du Vatican un attaché à son ambassade auprès du Quirinal, puis le ministre de Grande-Bretagne, et enfin le représentant de la Principauté de Monaco².

De plus en plus nombreux, les divers pays reconnaissent la nécessité d'avoir des rapports officiels avec le Vatican. Il convient d'étudier en quoi consistent ces rapports et quelle en est la nature exacte.



28. Deux personnes ont à régler d'un commun accord des questions qui les concernent toutes deux ; il leur faudra d'abord négocier, soit par elles-mêmes, soit, si la distance ou d'autres éléments ne le permettent pas, par des intermédiaires à qui elles confèrent des pouvoirs adéquats. Si les problèmes à résoudre deviennent nombreux, les représentants deviendront permanents et des règles générales arrêtées d'un commun accord seront établies.

C'est ainsi que se passent les relations entre personnes du droit des gens. Chacune accrédite auprès des autres des représentants, et signe avec elles des accords ; de même la Papauté auprès des Etats.

Le Pape envoie fréquemment des personnages qui représentent sa personne et portent le titre de légats et de nonces. D'origine très ancienne, on peut en distinguer de nombreuses catégories. Les premiers en rang sont dits « légats a latere » cardinaux qui, étant supposés siéger au côté (*latus*) du Pape s'en éloignent pour remplir une mission d'ordre généralement non politique.

Les nonces, pro-nonces et internonces ont un rôle politique, en ce sens qu'ils représentent le Pape auprès des gouvernements civils. Ce n'est pas leur unique raison d'être aux yeux du droit canon, qui leur donne une certaine juridiction sur les catholiques des pays ou ils sont envoyés.

1. 16 Mai 1921 : Nomination de M. Jonnart, ambassadeur de France auprès du Saint-Siège : 19 mai 1921 : nomination de Mgr Ceretti, nonce apostolique à Paris.

2. Discours de M. de Monzie, 2-7-19, *Journal Officiel*, Débats Parlementaires 1919, pp. 3159 - 3174.

Ces pays se font à leur tour représenter auprès du Pape par des agents, analogues à leurs diplomates, ambassadeurs (correspondant aux nonces), ministres ou chargés d'affaires (correspondant aux internonces).

Dans les pays dans lesquels le Saint-Siège n'a pas de représentation officielle, le Pape envoie fréquemment des délégués apostoliques. A eux aussi, le droit canon confère certains pouvoirs de juridiction sur les catholiques de leur « province », mais ils ne sont qu'en rapports officieux avec le pouvoir civil.

Avec les chefs d'Etats catholiques, le Pape prit vite l'habitude de régler ses rapports par des conventions, qui prirent le nom de concordats. Le premier fut probablement celui de Worms en 1122 entre le Pape Callixte II et l'Empereur Henri V. La France en signa en 1516 et en 1801. Aux concordats correspondaient, pour les pays infidèles, les bulles de circonscription décernés en apparence par le Pape seul, en réalité après accord avec l'autorité civile. La distinction des pays catholiques et infidèles a aujourd'hui disparu et le Pape ne signe plus que des concordats. Ils sont d'ailleurs nombreux depuis la guerre. Leur contenu est toujours resté le même : ils mettent d'accord la législation canonique et civile sur les points communs, mariages, enseignement, biens du culte, congrégations... ; ils contiennent des concessions réciproques ; l'Eglise accorde condonation des biens d'église volés, reconnaissance du Gouvernement, et presque toujours, une part à la nomination des évêques ou autres dignitaires : l'Etat concède des privilèges, des indemnités aux ministres du culte.



29. Si l'on peut ainsi résumer les rapports au Saint-Siège avec les Etats, quelle en est la nature exacte ?

Dans la forme, il s'agit de relations diplomatiques internationales semblables aux autres.

An fond, il y a des différences considérables. Elles sont dues au but même de ces relations d'abord, assurer l'exercice de la souveraineté spirituelle ; à la situation respective

des deux souverainetés ensuite, autorités qui se trouvent sur deux plans différents et non sur le même plan comme deux autorités étatiques.

Dans la forme, il s'agit de relations diplomatiques normales ; et l'on dit, pour employer les termes courants, que le Saint-Siège possède le droit de légation actif et passif.

Il exerce le droit de légation comme un Etat. Les règles qui établissent en principe la réciprocité des relations diplomatiques et divisent en plusieurs classes les représentants s'appliquent ici. Aux pays qui lui envoient des ambassadeurs, le Pape envoie des nonces ou, par intérim, des prononces. On leur assimile les légats qui rentrent ainsi dans la première classe d'agents diplomatiques. Le nonce est, de droit, doyen du corps diplomatique, en vertu de l'acte final du Congrès de Vienne. Auprès des pays qui accréditent auprès de lui des ministres plénipotentiaires, des ministres résidents ou des chargés d'affaires, le Pape accrédite des internonces. Ces derniers n'ont, il faut le signaler, aucun rang de faveur pour être doyens du corps diplomatique.

Le Saint-Siège exerce le droit de traiter par des concordats qui ont, en tout, la forme de traités internationaux. La procédure de la négociation, de la rédaction, de la signature et de la ratification est la même.

Il ne faut pas s'étonner si, ayant à régler les rapports de la souveraineté temporelle avec la souveraineté spirituelle, on a établi des principes analogues à ceux qui régissent les relations entre deux souverainetés temporelles. Les deux situations sont très semblables.

Mais il faut se demander si en examinant le fond des choses, les nonces sont vraiment des agents diplomatiques et les concordats vraiment des traités.

30. Si l'on énumère la liste des personnages que le Pape envoie dans le monde pour le représenter, on trouve, à côté des légats et des nonces, les délégués apostoliques. Ils ne sont pas agents diplomatiques étant, sans doute, représentants du Pape, mais pas, ou du moins pas officiellement, auprès des Etats. Le droit canon leur donne cependant des pouvoirs analogues à ceux des nonces.

Car leur fonction est la même, ces pouvoirs étant pouvoirs de juridiction sur les catholiques de leur « province ». Or, nul gouvernement civil n'envoie des agents officiels — accrédités ou non auprès de l'Etat étranger — pour exercer une juridiction quelconque sur ses ressortissants. Un ambassadeur ne doit avoir de rapports qu'avec le chef d'Etat auprès duquel il est accrédité. S'il y manque parfois, il commet un acte illicite. Aucun pays ne prétend le contraire. Le droit canon, lui, voit dans le nonce un supérieur des catholiques de son ressort.

Si, après les envoyés, on énumère les actes du Saint-Siège, à côté des concordats on trouve les bulles de circonscription, dont quelques-unes subsistent encore. Dans la forme, il n'y a pas là des traités internationaux ; elles sont dues, en principe tout au moins, à la seule initiative du Saint-Siège et rédigées en forme unilatérale.

Le fond est cependant le même : elles règlent, dans un Etat, la situation de l'Eglise catholique et adaptent aux circonstances ses lois sur des matières de pur droit privé généralement, mariage, éducation, congrégations, biens du culte ; alors que les traités diplomatiques ordinaires s'occupent peu de droit privé et pour des questions de détail concernant les étrangers.

31. Cette assimilation des relations diplomatiques du Saint-Siège à des institutions qui n'ont pas leur équivalent dans les rapports internationaux prouve qu'elles présentent des différences réelles avec les relations diplomatiques normales. Ces deux sortes de relations répondent, en effet, à des buts différents.

Les rapports officiels entre les Etats permettent à chacun d'eux de mieux faire respecter ses droits par les autres. Ils sont un des attributs de leur souveraineté extérieure, reflet, on l'a vu, de leur souveraineté intérieure, qui se manifeste par l'indépendance. Indépendant des autres, chaque Etat entre en rapports avec eux pour régler les intérêts communs. Mais il ne peut prétendre à empiéter sur la souveraineté d'un autre en donnant à ses représentants un pouvoir de juridiction sur des personnes qui, à un titre quel-

conque, en vertu de leur résidence, par exemple, ressortissent à l'Etat étranger, fussent-elles ses propres nationaux. Le territoire, ici, limite la souveraineté.

Les rapports de l'Eglise avec l'Etat s'établissent par la force des choses entre deux souverainetés qui, pour des matières différentes, possèdent les mêmes ressortissants. Le Saint-Siège, dans sa souveraineté, peut régler comme il l'entend l'organisation et la vie de l'Eglise. En fait, dans chaque diocèse, une hiérarchie aboutit à l'évêque. Tous les évêques du monde obéissent à l'un d'eux, celui de Rome. Ce dernier ne peut exercer lui-même toute son autorité. De tout temps, il a envoyé des représentants, légats, nonces, délégués apostoliques, chargés de certains droits de contrôle ou de commandement. Tout naturellement, ces personnages qui le représentaient auprès des Eglises du monde entier furent accrédités, lorsqu'il y eut lieu de le faire, auprès des gouvernements nationaux. Bientôt comparés aux représentants ordinaires d'un gouvernement auprès d'un autre, ils n'en restèrent pas moins, aux yeux du droit canon, munis des mêmes pouvoirs de juridiction, parfois fort étendus en fait, comme c'était le cas pour les nonces à Madrid, jusqu'au xix^e siècle.

L'Eglise prit de même l'habitude de poser certaines règles en accord avec le pouvoir civil, puis les deux pouvoirs se firent des concessions réciproques. De tels accords furent comparés assez exactement aux traités internationaux. Ils ne furent pas toujours passés avec le Pape, mais parfois avec des autorités inférieures. En 1288, le roi de Portugal conclut un concordat avec les évêques de son royaume.

Il n'y a pas ici à sauvegarder la souveraineté extérieure ou l'indépendance de diverses puissances temporelles, mais à régler l'exercice des souverainetés, temporelle et spirituelle, par leurs puissances respectives. La puissance ecclésiastique s'est servie pour cela de moyens déjà créés pour mettre en œuvre sa propre souveraineté spirituelle, alors que les deux buts sont effectivement très dissemblables.

Si l'on en revient à l'observation des rapports de l'Eglise et de l'Etat et qu'on examine les relations diplomatiques en

ce qu'elles présentent de normal, on constate encore des anomalies.

Lorsqu'un ambassadeur négocie avec le gouvernement auprès duquel il est accrédité, c'est pour défendre les intérêts de l'Etat qu'il représente et de ses nationaux. Lorsque le nonce négociait, voyait-on en lui, avant 1870, le représentant des intérêts de l'Etat pontifical ? Voit-on, *a fortiori*, en lui, depuis 1929, l'envoyé des cinq cents citoyens du minuscule Etat du Vatican ? Qui donc aurait-il représenté de 1870 à 1929, sinon un homme isolé, le Pape, sans véritable souveraineté temporelle ? La réponse est évidente. Auprès de chaque Etat, le nonce n'est pas, comme un autre diplomate, le représentant d'un Etat, mais celui d'une puissance d'un ordre différent.

Les rapports du Saint-Siège et des Etats ne sont pas internationaux. Ils concernent les nationaux d'un seul Etat, soumis aux deux puissances, religieuse et civile ; ils sont intersouverains. Il est faux de dire que, par un concordat, l'Etat fait des concessions à un souverain étranger ; il règle ses rapports avec un cosouverain qui n'est pas étranger, n'étant d'aucune nation.

32. La nature des rapports de l'Eglise et de l'Etat a été jugée toute autre par beaucoup d'auteurs et surtout de gouvernements.

Voyant dans la souveraineté un pouvoir, sinon illimité, du moins parfaitement indivisible, ils n'admettaient pas qu'en vertu d'un droit propre, la puissance spirituelle eût une compétence quelconque sur leurs ressortissants. Il y avait donc concession de l'Etat dans les concordats. Il n'y avait pas de pouvoir juridictionnel des représentants du Saint-Siège.

Trompés par les apparences, ils confondaient les représentants pontificaux avec des diplomates, les concordats avec des traités. C'étaient des rapports avec un souverain étranger normal.

Mais on ne pouvait pas voir dans le Pape seulement le chef de l'Etat pontifical. Cela devint hors de doute lorsque, dépouillé en 1870, il garda les droits de légation et de trai-

ter. On avoua que, sans force physique, une institution pouvait avoir assez de puissance morale pour traiter d'égal à égal avec les Etats. Ainsi se justifiait le cas du Saint-Siège conservant exceptionnellement des droits, ou seulement des faveurs, dont on pouvait expliquer l'origine par l'histoire.

Les nonces étaient donc tout au plus des agents diplomatiques, les concordats des traites internationaux. D'aucuns même le contestaient. Bompard ne peut admettre le droit de légation du Pape : « Tout Etat peut rappeler son agent auprès du Saint-Siège sans être tenu de justifier d'aucun grief », ni son droit de conclure de véritables traités. « Peut-on appeler traites et considérer comme tels des actes par lesquels une part si considérable de souveraineté serait concédée à une puissance étrangère. » Il faut d'ailleurs sortir, explique-t-il, « du domaine du droit pour l'interpréter, en se demandant si c'est conforme aux préceptes de la religion et pour le sanctionner, la guerre étant impossible ». Il voit dans les concordats des « actes publics internationaux », les assimilant à « ces actes qui interviennent entre une ou plusieurs puissances et une association ou un particulier ». Il cite en exemple « l'acte par lequel, en 1833, les puissances stipulaient de la maison Rotschild un prêt de 60 millions en faveur de la Grèce et se portaient garantes de l'exécution de cette promesse ».

33. Le point de départ pour juger les rapports de l'Eglise et de l'Etat doit être différent. Pour l'exercice de sa souveraineté spirituelle, le Pape peut entrer en relations avec ses ressortissants, leur commander, les contrôler. Il peut entrer en relations avec les puissances civiles. Ne pouvant faire tout cela par lui-même, il envoie des personnes qui tiennent sa place, qui le représentent. Il est plus avantageux, pour éviter les conflits de compétence, de déléguer le même homme auprès de l'Etat français et de l'Eglise de France. Délégué d'un souverain auprès d'un autre, il est naturel qu'une telle situation soit assimilée à celle d'un agent diplomatique ordinaire.

1. *La Papauté en Droit International*, pp. 69-72.

Mais la situation de ce délégué est double. Il est en même temps, non pas le supérieur hiérarchique des évêques de France, mais le représentant auprès d'eux de leur supérieur hiérarchique. Il enquête sur le choix des dignitaires avant que le Pape les nomme ; il les contrôle, leur commande parfois, ou plutôt il devrait pouvoir le faire. Mais souvent, se réclamant de la situation très proche des agents diplomatiques, le gouvernement civil considère ces agissements comme contraires au droit des gens.

Ainsi fit le gouvernement français lorsque, pendant la période de tension très grave de 1904 entre la France et le Vatican, la rupture fut consommée parce que le nonce avait transmis à l'évêque de Dijon l'ordre du Pape de surseoir à toute ordination. Mais alors un nonce ne pourrait pas contrôler les évêques, ni même enquêter sur les aptitudes des candidats à l'épiscopat ? Il est hors de doute que le Pape peut être renseigné sur les qualités de ceux qu'il pourrait nommer évêques. Il ne peut le faire personnellement dans le monde entier. Il le fera par un représentant. Il vaut mieux pour lui comme pour l'Etat intéressé que ce soit le représentant déjà existant, le nonce. Même si, théoriquement, on repousse son ingérence à l'intérieur du pays, en pratique le bon sens oblige à l'admettre partiellement. L'admettre partiellement, n'est-ce pas avouer qu'il est autre chose qu'un agent diplomatique ordinaire ? qu'il est, suivant l'expression de M. Tostain¹, un fonctionnaire international nommé par un organisme considéré comme personne du droit international, sous son contrôle et pour son compte, mais en utilisant comme vêtement juridique le droit de légation.

Un examen semblable du droit de traiter de la Papauté amène à constater qu'il aboutit à des accords, non entre Etats étrangers l'un à l'autre, se faisant réciproquement des concessions dans leur souveraine indépendance, mais entre souverainetés d'ordres différents, réglant leurs rapports et précisant les limites de leurs domaines. Ces deux puissances ne sont pas étrangères l'une à l'autre, puisque ces

1. *Le Traité Politique du Latran et la personnalité en D.I.P.* p. 104.

accords ne supposent pas des rapports entre nationaux d'Etats différents,



34. Il est donc normal qu'un homme ressortisse à deux souverainetés. Deux catégories de personnes du droit des gens se trouvent dès lors en présence. Il est nécessaire qu'elles nouent des rapports en s'envoyant des représentants, en concluant des accords.

Le Saint-Siège en a agi de la sorte avec les Etats ; on a comparé cette situation aux rapports internationaux d'Etat à Etat. Elle revêt la même forme des droits de légation et de traiter. Mais bien différent en est le but, assurer l'exercice de chaque souveraineté et non sauvegarder son indépendance. Bien différente aussi en est la nature même. Il ne faut pas parler de rapports internationaux, mais inter-souverains.

L'Etat souverain, traitant avec le Saint-Siège souverain, ne peut considérer le Pape comme étranger. Comme le disait avec clairvoyance M. Briand, dans un discours du 9 novembre 1906 : « Pour les catholiques français, il est un Pape français, il est Allemand avec les catholiques allemands, il est Autrichien avec les catholiques autrichiens. »

Le Pape n'est étranger nulle part. Cette idée ne doit pas être théorique, mais pratique ; c'est toujours l'idée de l'indépendance du Souverain-Pontife qu'il faut rendre certaine et visible. Mais il ne faut pas seulement lui éviter d'être le jouet d'un Etat, d'un gouvernement quelconque, il faut l'empêcher de dépendre même d'une nation dont il serait maître absolu.

Voilà qui complique beaucoup la Question Romaine. Assurer l'indépendance du Pape est facile en lui donnant une souveraineté territoriale. Plus ce territoire sera étendu, plus l'indépendance sera garantie ; mais, rapidement, on en arrivera à un territoire peuplé de nombreux habitants, formant ce qu'on appelle un peuple, une nation. Le Pape serait de cette nation et, fût-il souverain absolu, il ne pourrait pas ne pas en dépendre, confondant sa puissance de

chef d'Etat et sa puissance de Pontife, et abusant de cette dernière dans l'intérêt de son peuple ; ou, au contraire, en conflit avec ses sujets. L'Histoire offre des exemples de ces sortes d'abus.

A fortiori, aujourd'hui, où le principe de la souveraineté nationale est seul admis par l'opinion publique, cette situation n'est pas réalisable. Le vrai souverain temporel de l'Etat pontifical serait son peuple.

Pour que le Pape ne soit étranger nulle part, il lui faut donc un Etat — il n'admet pas d'autre solution — mais un Etat conçu dans des conditions telles et composé de telle sorte qu'il n'ait pas, suivant une boutade du cardinal Gasparri, à redouter de voir son prestige inutilement compromis dans « une grève d'employés de tramways ».

§ 2. — Comparaison entre le Saint-Siège et la Société des Nations

35. Préliminaires.

36. Les Faits : la S.D.N. est souveraine, personne internationale, sans territoire propre et tendant à l'universalité. — **37.** Sa nature juridique l'apparente à la Confédération d'Etats. — **38.** Parallèle du Saint-Siège et de la S.D.N. Souveraineté, personnalité internationale, tendance à l'universalité et absence de territoire propre.

39. La situation juridique du Saint-Siège n'a pas d'équivalent. — **40** Il lui faut donc une situation de fait particulière.

35. Depuis 1919, il est très intéressant d'établir un parallèle entre la situation du Saint-Siège par rapport à la souveraineté spirituelle, qu'il détient tout entière sur un grand nombre d'hommes dans le monde entier, et la situation de la Société des Nations, par rapport à la souveraineté temporelle, dont elle détient une portion toujours croissante sur les habitants d'un grand nombre d'Etats répandus sur toute la terre.

Pour certains, la S. D. N. serait presque un Saint-Siège en formation qui tendrait, par une lente évolution, à absorber toutes les souverainetés temporelles. Elle serait déjà, dans les matières de sa compétence, un pouvoir civil universel, souverain, come le pouvoir religieux universel du Saint-Siège, et indépendant des Etats.

On peut, au contraire, ne voir dans la S. D. N. qu'un phénomène de lente concentration de la souveraineté de certains Etats, dans les mains d'un organisme unique, phénomène déjà observé, mais sur une moins grande échelle.

*
**

36. L'ouvrage récent de M. Le Fur sur *le Saint-Siège et le droit des gens* a étudié les analogies que présente la S. D. N. avec le Saint-Siège ¹. La thèse de M. Tostain sur *le Traité politique du Latran et la personnalité en droit international public*, examine la même question en détail.

Les principaux points qui font que la S. D. N. rappelle le Saint-Siège sont qu'elle existe sans territoire et tend à l'universalité, et que, constituant ainsi une puissance non étatique, elle est néanmoins souveraine et personne du droit international.

La Société des Nations est souveraine : elle possède en effet le droit de statuer en dernier ressort sur certaines matières : la protection des minorités, l'administration des territoires sous mandat (art. 22), la revision des « traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde » (art. 19).

La S. D. N. est une personne, douée d'une existence indépendante de celle de ses membres. Il ne s'agit pas d'une alliance, mais d'une union organisée possédant des organes propres, pourvus de pouvoirs de décision propres, bien que composés de représentants de ses membres. Personne possédant la souveraineté, elle est donc, comme le Saint-Siège et les Etats, indépendante et par conséquent personne du droit des gens.

A la différence des Etats, elle n'a pas de base territoriale. La S. D. N. tient ses réunions sur un territoire régi par des règles spéciales, mais qui n'est pas à elle. Il y a là, suivant l'expression du P. de la Brière, une « spiritualisation du concept de souveraineté » qui permet de mieux voir

1. p. 60-66, 97-99 et 178.

l'analogie réelle des deux souverainetés, spirituelle et temporelle, qui ne peuvent être l'une et l'autre que des pouvoirs sur les personnes. M. Le Fur voit, sur de nombreux points, déplacement réel de la souveraineté des membres au profit d'une puissance sans territoire et cependant dotée de certains droits de souveraineté.

La Société des Nations n'est pas universelle, mais elle tend à le devenir ; ainsi, en est-il de l'Eglise qui ne prétend pas que tous les hommes dépendent d'elle, mais qu'ils pourraient en dépendre s'ils embrassaient le catholicisme. De même, la Société des Nations ne groupe pas tous les hommes puisque beaucoup d'entre eux ressortissent à des Etats non membres, ou plutôt font partie de nations non membres. Mais les nations qui veulent entrer ne se voient opposer aucune condition restrictive tenant à leur situation ou à leur consistance géographique, à leur composition ethnique ou politique. La majorité des deux tiers des voix de l'Assemblée peut recevoir sur sa demande tout Etat, Dominion ou colonie se gouvernant librement, c'est-à-dire toute nation. Si l'on réfléchit que, à l'heure actuelle, les seules communautés politiques qui ne se gouvernent pas librement sont des peuples arriérés ou au moins dépendant d'Etats libres à titre de colonies ou protectorats, on voit que la S. D. N. pourrait grouper tous les Etats du globe. Il y aurait dès lors, dans les matières de sa compétence, une souveraineté temporelle mondiale.

« N'y a-t-il pas alors, demande M. Le Fur, une évolution qui tend vers l'unification du droit par création d'une puissance temporelle sans base territoriale ? Au fur et à mesure que les attributions de la Société des Nations iront en s'accroissant, on s'habituerait davantage à concevoir une souveraineté autre que la souveraineté territoriale longtemps seule connue des juristes¹. »

37. Nous croyons que l'examen attentif de ces questions peut amener à des conclusions différentes. Au lieu de voir dans la Société des Nations un phénomène nouveau et fon-

1. *Le Saint-Siège et le Droit des Gens*, p. 178.

damental, par conséquent très important, de spiritualisation et d'unification de la souveraineté temporelle, on peut la considérer comme un phénomène classique et fréquemment observé de concentration de cette même souveraineté temporelle des mains de plusieurs puissances aux mains d'un seul. En reprenant alors le parallèle précédemment exposé, on peut constater les différences irréductibles qui empêchent de comparer facilement le Saint-Siège à la S. D. N. Et cela permet de voir combien peu se ressemblent au fond les rapports avec les Etats du Saint-Siège ou de la S. D. N., et par conséquent à quel point doivent différer les principes juridiques et les situations de fait qui permettront à ces rapports de s'établir.

La Société des Nations n'est pas une création sans précédent. M. Gidel¹ démontre que c'est une confédération d'Etats, catégorie juridique bien connue. Le but est le même : mettre la souveraineté de plusieurs Etats aux mains d'un organisme commun pour certains intérêts communs et en particulier le maintien de la paix entre les cocontractants.

Le moyen est le même : créer une assemblée composée des envoyés des divers membres formant, avec divers organes annexes, une organisation spéciale et distincte, avec moyens d'action propres et pouvoirs propres, donc souverains, puisque indépendants des membres. L'indice certain qui permet de reconnaître le pouvoir propre d'une confédération, c'est le droit pour l'Assemblée ou Diète de prendre des décisions autrement qu'à l'unanimité. Il y a dans les matières où la majorité simple ou qualifiée suffit, abandon par les membres au profit de la réunion de leurs représentants, d'une partie de leur souveraineté par le pacte confédéral. Ils peuvent, en effet, s'exposer à être engagés autrement que par leur volonté s'ils votent contre une décision qui doit les lier ensuite. Or, l'Assemblée de la S. D. N. peut fréquemment se décider à la majorité des deux tiers.

Il semble difficile de concevoir que la S. D. N. soit une confédération d'Etats ; cela semble résulter de la confusion

1. Cours 1929-30, *Les Etats Composés* III^e Partie, Chapitre III.

qui a toujours tendance à se faire dans l'esprit entre la confédération d'Etats et l'Etat fédéral. La S. D. N. étant très loin d'être un Etat fédéral, ce qui réduirait la France et les autres puissances à n'être que des Etats à peine autonomes, analogues aux Etats particuliers allemands, on écarte instinctivement l'idée qu'elle serait une confédération d'Etats.

Le lien, dit-on, est très faible entre les membres, faible aussi l'autorité du pouvoir central. Peu importe, du moment qu'il y a une vie propre, ce qui est le cas ici.

Mais il s'agit surtout de ce qu'on pourrait appeler une erreur de perspective. Les divers exemples de confédérations observés ont toujours été des tentatives faites pour unifier une nation tout en sauvegardant les susceptibilités régionalistes des divers Etats qui la composaient. On avait une organisation plus ou moins faible qui permettait à l'idée d'unité nationale de faire son chemin parmi les confédérés. L'aboutissement fatal, plus ou moins difficile, mais toujours prévisible, était la concentration de la souveraineté aux mains de l'organe commun, la formation d'un Etat fédéral. Ce fut le cas des Pays-Bas, des Etats-Unis, de l'Allemagne, de la Suisse. On faisait mieux concorder la notion de nation, communauté d'intérêts, de race, de mœurs et d'aspirations avec le contenu de l'Etat, société souveraine d'hommes vivant sur un même territoire.

La Société des Nations ne veut pas réunir les Etats d'une même nation, mais coordonner les efforts de plusieurs nations. La tâche est différente, plus difficile aussi, mais le moyen juridique est le même : réunion aux mains d'un organisme central d'une partie de la compétence de chaque nation souveraine ou Etat.

L'apparition de la S. D. N. n'a donc pas constitué un phénomène encore inédit, amenant à considérer la souveraineté temporelle sous un jour nouveau. Il n'y a pas transformation de cette dernière et rapprochement avec la souveraineté spirituelle du Saint-Siège, mais modification dans sa répartition entre diverses puissances étatiques ou super-étatiques.

38. Telle est, au fond, la nature de la S. D. N., une confédération d'Etats, catégorie juridique assez vague pour caractériser des formes très variées d'activité internationale. Partant de cette idée de base, on peut reprendre le parallèle entre le Saint-Siège et la S. D. N.

Il n'est pas douteux que la S. D. N. soit souveraine, puisqu'elle possède une compétence en dernier ressort. Mais elle est souveraine comme peut l'être une confédération. Elle peut donner des ordres aux Etats, non à leurs ressortissants. Quand l'organisme central a pris une décision, elle oblige les Etats. Mais c'est à eux de prendre les mesures qui feront connaître l'ordre à leurs ressortissants et le leur appliqueront. Le Saint-Siège a un pouvoir et ne se sert pas de l'intermédiaire de leur gouvernement national pour exercer sur eux son pouvoir souverain.

De plus, cette souveraineté lui appartient en vertu d'un droit propre, par le fait même de son existence. La S. D. N. est une création artificielle, née d'une convention par laquelle certains Etats abdiquent une partie de leur souveraineté au profit d'un organisme spécial.

La S. D. N. est personne du droit des gens, mais, là aussi, artificielle. Cet organisme spécial au profit duquel les membres abdiquent, est un organisme commun, composé des Etats eux-mêmes. La S. D. N. a une existence distincte de celle de ses entités composantes, mais elle existe à côté ou peut-être au-dessus d'elles, non pas en dehors. Le Saint-Siège se meut sur un plan différent et si, au point de vue canonique il revendique l'absolue supériorité de l'Eglise sur l'Etat à cause de la supériorité de son but, au point de vue du droit international, il y a là deux autorités essentiellement extérieures l'une à l'autre.

La S. D. N. tend, comme l'Eglise, à l'universalité. Si elle l'atteint, la souveraineté temporelle sera, sur certains points, unifiée comme la souveraineté spirituelle, mais sur certains points seulement, à moins qu'une longue évolution n'en fasse l'Etat unique, pendant du Saint-Siège unique. Cela sort trop de la réalité actuellement prévisible pour qu'on puisse développer cette idée. Il y a néanmoins,

dans cette tendance à l'universalité, un fait du plus haut intérêt et la vraie caractéristique de la S. D. N.

Mais, si la tendance à l'unification n'est pas douteuse, peut-on vraiment parler de spiritualisation de la souveraineté temporelle par affaiblissement de l'importance du territoire ? La S. D. N. a une vie propre mais pas de territoire vraiment à elle ; elle tient ses assises sur le territoire suisse, soumis, il est vrai, à un régime international exceptionnel, la neutralité, dont il est aujourd'hui le seul exemple avec le Vatican. Il en fut ainsi de toutes les confédérations : la Diète de la Confédération germanique n'avait comme siège que l'un des 39 Etats membres, la ville libre de Francfort, également sous un régime particulier. Les organes centraux d'une confédération n'ont généralement pas de territoire propre.

Est-ce à dire que la souveraineté de la confédération n'a pas de base territoriale ? Non pas. Il y a un territoire : celui des Etats membres. La différence avec le Saint-Siège est ici considérable : le Pape a comme ressortissants tous les catholiques, quel que soit l'Etat auquel ils appartiennent. Du moment qu'un Etat compte des catholiques, ils dépendent directement du Pape, qu'ils forment l'unanimité de l'Etat — on disait alors autrefois Etat catholique — ou qu'ils soient moins nombreux, une minorité, ou même quelques individus. Les ressortissants de la S. D. N. sont ceux des Etats membres. Il n'y a pas dans un pays une partie dépendant de la S. D. N., opposée à une autre n'en dépendant pas ; il y a l'ensemble des citoyens faisant partie d'un Etat qui lui-même fait partie ou non partie de la S. D. N. On peut donc, par opposition au territoire des Etats non membres, parler d'un territoire de la S. D. N., territoire sur lequel elle ne possède, il est vrai, que des droits minimes et d'ailleurs indirects, puisqu'ils ne s'exercent que par l'intermédiaire des Etats.

*
**

39. Il ne faut donc pas trop assimiler le Saint-Siège et la S. D. N.

Tendant tous deux à l'universalité, ils ne sont pas souverains, ni personnes du droit des gens, de la même façon

et la souveraineté temporelle s'exercera toujours sur une base territoriale. Pour trouver une situation vraiment analogue à celle du Saint-Siège, il faudrait supposer une entité internationale capable de posséder des ressortissants directs dans tous les Etats. Ce serait le cas d'une internationale syndicale souveraine. Ce cas est-il réalisable ? Il est permis de croire que non. Ou bien elle puiserait sa force dans une base territoriale large, comme la Russie soviétique. On est alors en droit de voir dans ce souverain un Etat étranger. Ou bien il s'agirait d'une association reconnue par des Etats qui traiteraient avec elle : personne artificielle du droit des gens, comme la Commission du Danube, la Commission des Détroits. La différence avec le Saint-Siège est toujours irréductible. La souveraineté d'une telle personne ne lui appartient pas en vertu d'un droit propre tiré de l'existence même de cette institution.

Peut-on imaginer une troisième hypothèse ? En certaines matières, cette association pourrait-elle posséder un pouvoir de décision propre et une compétence distincte, par sa nature, de la compétence du pouvoir civil ? Non, l'expérience a prouvé que ces internationales s'occupaient d'abord de questions sociales et politiques, déjà du ressort de l'Etat. Car « la défense des intérêts du prolétariat » n'indique pas avec précision un domaine très net ni des ressortissants bien déterminés. La souveraineté propre de l'Etat ne peut subir de partage que volontaire, et il n'y a là qu'une association internationale soumise au droit commun. Ces associations s'occupent aussi de problèmes différents : leurs programmes ce qu'on aime à appeler une « mystique ». Il y a là des matières religieuses, qu'il s'agisse de morale ou d'antieléricalisme. A ce point de vue, elles constituent une sorte de religion, souvent antireligieuse il est vrai, mais cela n'est pas contradictoire.

Il suffit par conséquent de se demander si une religion une, universelle, organisée, pourrait voir l'institution qui la dirige en possession d'une situation internationale semblable à celle du Saint-Siège ? En théorie, la chose est possible. En pratique, la question ne s'est jamais posée. Aucune

société religieuse autre que l'Eglise catholique n'ayant pu être une, universelle et soumise à un seul chef.

40. La situation du Saint-Siège est normale, mais unique. On peut trouver des points de comparaison dans les Etats composés, dont les citoyens obéissent à deux souverainetés temporelles superposées ; dans la Société des Nations, qui sera peut-être universelle ; dans les associations internationales, qui ont influence sur des hommes répartis dans diverses nations. Mais chaque fois, le point de comparaison doit changer.

C'est ce qui montre plus fortement encore pourquoi les rapports du Pape avec les Etats doivent obéir à des règles *sui generis* et pourquoi, sa situation théorique étant sans équivalent, la situation pratique qui y répondra le mieux devra être étudiée sans perdre de vue le but spécial auquel elle tend.

Ainsi devra-t-il en être, en particulier, des rapports de la souveraineté spirituelle et de la souveraineté temporelle. Si l'on reprend l'exemple de la S. D. N., on constate combien profondes seront les différences.

On dit toujours que la S. D. N. n'est pas un super-Etat. On affirme ainsi qu'elle n'est pas un Etat, ce qui est exact — elle est une union d'Etats — mais aussi qu'elle n'est pas supérieure à l'Etat. Veut-on éviter ainsi de blesser les susceptibilités des gouvernements jaloux de leur indépendance ? C'est possible. Mais, que ce soit un argument pour ou contre la S. D. N., il n'est pas douteux que, dans les matières où elle est souveraine, elle est supérieure aux Etats membres, puisqu'elle leur commande.

Ses rapports avec les Etats seront donc d'un supérieur avec son inférieur. De plus, créés entre deux souverainetés de même ordre et qui ne sont distinguées qu'artificiellement, ils différeront profondément de ceux de l'Eglise et de l'Etat, établis entre deux puissances, non seulement tout à fait indépendantes l'une de l'autre, mais possédant des domaines naturellement distincts.

Il est une autre raison qu'il ne faut pas oublier : c'est que le pouvoir de la S. D. N. sur les personnes est indirect,

passant par l'intermédiaire des Etats, alors que celui du Saint-Siège est direct. D'où rapports de puissances égales, non seulement par le rang, mais par le pouvoir sur leurs sujets, opposés aux rapports avec un Etat d'une puissance, supérieure sans doute par le rang, mais pourvue de droits beaucoup moins effectifs. Ici et là, les rapports ne sont pas internationaux, ils sont « intersouverains », mais essentiellement différents.

TITRE II

La Question Romaine en pratique

41. Préliminaires

41. La Question Romaine est la question de la mise en pratique de la situation théorique du Saint-Siège. Il s'agit d'une institution en fait unique au monde.

L'observation nous montre que le Pape est le chef d'un groupement religieux puissant, organisé et universel, et qu'il entretient des rapports avec les Etats. Le raisonnement nous amène à conclure que, ceci étant donné, il est personne du droit des gens, indépendant, souverain en matière spirituelle et, jusqu'à un certain point, en matière temporelle, et que ses rapports avec les Etats doivent obéir à des règles spéciales. La comparaison avec des institutions juridiques qui lui ressemblent permet de reconnaître que cette situation théorique est toute spéciale. Cette situation lui appartient de par sa nature même ; il a donc essentiellement le droit d'avoir en pratique la position qui y répond le mieux, et qui sera forcément elle-même très particulière. Il est seul juge, dans sa souveraineté, de l'efficacité des moyens employés pour atteindre ce but. Mais il trouve en face de lui la souveraineté des Etats qui ne reconnaissent pas toujours ses revendications et violent ses droits.

La Question Romaine, dont les données ont été énoncées et expliquées se pose alors en pratique. Elle n'est résolue que lorsque la condition de droit ou de fait du Saint-Siège

répond à celle qu'il doit théoriquement avoir. Il faut, pour cela que l'indépendance et la souveraineté du Saint-Siège soient réelles, absolues, évidentes et suffisamment garanties contre les usurpations.

CHÂPITRE III

LES SOLUTIONS ANCIENNES DE LA QUESTION ROMAINE

Quel que soit le moment auquel on se place dans l'Histoire, à partir de la fin des grandes persécutions, on constate que le Saint-Siège eut toujours une situation à part. Quelque redoutables que fussent ses ennemis et quelque menacée que fût sa puissance spirituelle, le Souverain Pontife a toujours joui, en matière temporelle, de prérogatives exorbitantes du droit commun. Il n'a jamais été complètement sujet d'un Etat.

Il ne peut être question d'étudier l'histoire de l'autorité temporelle des Papes pendant les dix-neuf siècles de leur histoire. Mais il convient d'énumérer les principaux événements qui déterminèrent, puis modifièrent leur situation ; il est ensuite intéressant d'examiner quelle solution ces divers régimes apportaient à la Question Romaine, c'est-à-dire la façon dont ils cadraient avec la situation théorique du Saint-Siège.

L'importance des événements de 1795 à 1870 amène enfin à consacrer un paragraphe à cette période troublée où, dépouillée de ses Etats en 1798, 1809 et 1848, la Papauté finit par perdre tout pouvoir temporel en 1870.

§ 1. — Les principaux événements

42. Naissance de l'Etat Pontifical. — **43.** Sa vie, sa décadence et sa disparition.

42. Pendant les trois premiers siècles de son existence, l'Eglise n'eut aucune existence officielle. Elle fut toujours persécutée sur un point quelconque de l'Empire, à plusieurs reprises de façon très violente et universelle.

En 313, l'édit de Milan reconnaît officiellement son existence. Désormais, le Saint-Siège est souverain spirituel. Au point de vue temporel, il est sujet de l'Empereur ; mais cette sujétion n'est plus bientôt que théorique. De moins en moins, les empereurs résident à Rome. En 476, Romulus Augustule meurt sans laisser de successeur sur le trône d'Occident, et le Souverain Pontife reste seul à Rome.

Mais, depuis longtemps, l'Empereur n'est plus dangereux. Les véritables ennemis sont les Barbares. Alarie s'empare de Rome en 410. La Ville Eternelle est menacée du même sort en 452, mais saint Léon arrête Attila. En 455, Genséric s'en empare de nouveau et la pille ; en 476, Odoacre dépose le dernier empereur, Romulus Augustule dont le pouvoir n'était plus que nominal.

Reprises par Bélisaire, pour le compte de Justinien, en 535, Rome et l'Italie péninsulaire sont placées sous l'autorité de l'exarque de Ravenne, représentant de l'empereur d'Orient. Pratiquement, le Souverain Pontife demeure seul maître de la ville, mais toujours à la merci d'une invasion.

Après deux siècles environ de tranquillité relative, la menace reparait. En 752, Astolphe, roi des Lombards, s'empare de Ravenne et menace Rome. L'année suivante, le Pape Etienne II se rend en France et demande à Pépin-le-Bref son appui. Le Franc défait l'envahisseur et restitue à saint Pierre Comacchio et Ravenne, le pays compris entre l'Apennin et la mer, depuis Forlì jusqu'à Jesi et Senigaglia.

Le Saint-Siège est désormais souverain d'un Etat. Le territoire s'agrandit rapidement par des conquêtes de Pépin et de Charlemagne. En 788, le Pape donne au duché de Rome les limites qu'il gardera au cours du moyen âge et des temps modernes jusqu'en 1870.

43. De 753 au 20 septembre 1870, le Pape est maître d'un territoire dans les mêmes conditions que les autres souverains de l'Europe. Il exerce la puissance publique sur la région romaine, l'Ombrie et les Marches en Italie, avec Ancone, Faenza, Bologne, Ferrare, Ravenne, et sur le Comtat Venaissin en France. Cette dernière province, pos-

session pontificale dès 1215, change ensuite plusieurs fois de mains et appartient définitivement aux Papes à partir de 1274. En 1309, ils viennent résider à Avignon, mais ne sont réellement souverains de cette ville qu'en 1348, date à laquelle ils l'achètent à la reine de Naples. Enfin, le Souverain Pontife est suzerain de certains seigneurs, en particulier du roi de Naples.

Matériellement indépendant et relativement puissant, le Saint-Siège n'en a pas moins à souffrir à diverses reprises des agissements des souverains temporels. Ce sont d'abord les abus des empereurs germaniques, qui placent sur le trône pontifical leurs créatures. En réagissant violemment, Grégoire VII sauve l'indépendance spirituelle de l'Eglise, mais au prix d'une longue lutte, la querelle du sacerdoce et de l'Empire. Dans les siècles suivants, ces luttes sont moins ardentes. Boniface VIII est néanmoins victime d'un attentat du roi de France. Plus tard, en 1527, Rome, pour la première fois depuis des siècles, est prise et mise à sac par l'armée du connétable de Bourbon, au service de Charles Quint.

Après une longue période de tranquillité relative, le pouvoir temporel des papes va s'affaiblir et disparaître au cours du xix^e siècle. Le 14 septembre 1791, un décret de l'Assemblée Constituante annexe à la France le Comtat-Venaissin. En 1796, les troupes françaises envahissent les Etats pontificaux. La République romaine est proclamée. Emmené en exil, Pie VI meurt à Valence, le 29 août 1799. Le 14 mars 1800, le Conclave de Venise nomme un successeur à celui qu'on avait nommé déjà le dernier des papes. Pie VII rentre en possession des Etats de l'Eglise. Il en est bientôt chassé à son tour. Par décrets des 2 avril 1808 et 17 mai 1809, Napoléon annexe à l'Empire, le domaine de saint Pierre, et emprisonne — le terme n'est pas exagéré — le Souverain-Pontife à Savone, puis à Fontainebleau.

Remis en liberté en 1814, rétabli par le traité de Vienne dans la plupart de ses possessions italiennes, il ne tarde pas à être menacé par les révolutionnaires. Le Saint-Siège ne peut résister à ses ennemis qu'en faisant appel à l'intervention des puissances étrangères, Autriche et France en

1832, Autriche, France, Espagne et Naples en 1849, France de 1849 à 1870. Chassé de Rome par la révolution en 1848, Pie IX n'y revient que pour voir ses Etats menacés par le royaume de Piémont qui s'en empare de 1860 à 1870.

§ 2. — Les solutions apportées à la Question Romaine par ces divers régimes

44. But de cette étude. Plan.

45. Avant la Féodalité : le Saint-Siège et l'Empire. — **46.** Le Moyen-Age : le Saint-Siège, seigneur féodal. — **47.** L'époque Moderne : le Saint-Siège, Souverain absolu. — **48.** L'époque contemporaine : la Souveraineté nationale ruine le pouvoir temporel du Saint-Siège.

44. Comment ces divers régimes constituaient-ils une solution de la Question Romaine ? On doit, pour y répondre, étudier de quelle manière ils s'adaptaient à la situation théorique du Saint-Siège, comment ils mettaient en pratique l'idée que le Pape est souverain, indépendant des Etats, leur égal, sans être pour eux un étranger.

Ceux qui avaient à résoudre un tel problème s'inspiraient à chaque époque des idées dominantes sur la puissance publique et la souveraineté. Les principes et la réalité suivaient une évolution parallèle. Il convient donc de diviser cette étude suivant les principales périodes de l'histoire de ces idées.

Une première section examinera le sort fait au Saint-Siège à l'époque romaine, avec la souveraineté du peuple romain, puis de l'Empereur.

Puis, on étudiera le moyen âge, quand la puissance publique était féodale et patrimoniale.

En troisième lieu, on rencontrera l'époque moderne où reparaît l'idée de souveraineté, pouvoir absolu aux mains de son détenteur.

Enfin, une quatrième partie exposera la chute du pouvoir temporel, ruiné par l'apparition de l'idée de souveraineté nationale.



45. Une première partie de l'histoire de la Question Romaine s'étend jusqu'à la fin du VIII^e siècle. A cette époque, le concept de souveraineté est bien différent de ce qu'il est maintenant. Le contenu est le même, compétence en dernier ressort, mais on n'admet qu'un souverain, l'Empereur. C'est facilement explicable si l'on réfléchit que le monde occidental civilisé ne forme qu'un Etat, l'Empire. Autour de lui, il ne connaît que ses voisins, peuplades sauvages et peu organisées.

Le prestige de cet empire est tel que les barbares, qui triomphent aisément de sa faiblesse matérielle, reconnaissent toujours sa supériorité morale. Le peuple romain avait une idée assez exacte de la souveraineté. Par la conquête, il l'exerça sur tout le monde alors connu. Avec la décadence, la notion de souveraineté se concrétisa en s'incarnant dans un homme, l'Empereur, qui, malgré sa faiblesse croissante, resta de longs siècles le seul souverain.

Lorsqu'après avoir persécuté la religion nouvelle pendant trois siècles, le pouvoir civil reconnut son existence et par conséquent sa souveraineté spirituelle, elle s'inséra dans le cadre de cet Etat unique ; il y eut une souveraineté pour chaque compétence. Il n'était pas besoin que l'Eglise eût en propre un territoire puisqu'il n'y avait pour ainsi dire qu'un Etat.

En fait, bien vite, l'Eglise et l'Etat en vinrent à mener une vie séparée. L'empereur abandonna Rome, où le Pape demeura le maître, cherchant à protéger son indépendance contre les rois barbares. C'était là question de pur fait, l'idée d'Empire subsistant avec une sorte de domaine éminent sans consistance réelle sur tout le monde connu.

En somme, du III^e au VIII^e siècles, nul ne contestait au Pape sa souveraineté spirituelle et son indépendance. Mais il n'a aucune souveraineté territoriale, considérée comme inutile. En fait, l'indépendance pontificale, très menacée par les Barbares, est sauvegardée par la possession de Rome et des puissances environnantes, où le Pape remplace l'Empereur trop lointain et trop faible.

Il y a désaccord entre la situation de droit et la situation de fait. C'est un inconvénient grave, on le constate de plus en plus. Finalement, les Lombards envahissent le territoire occupé par le Saint-Siège. L'Empereur ne peut être d'aucun secours et son autorité n'est plus qu'un souvenir.

Tout naturellement, on est tenté d'imiter la situation précédente. Le souvenir de l'Empire romain est encore vivant. Les Papes vont s'en inspirer.

Le Pape Etienne II d'abord, s'adresse, pour repousser les envahisseurs, à défaut du souverain théorique, l'Empereur, au personnage le plus puissant de l'Occident, Pépin-le-Bref. Comme le dit M. Bucaille : « Tous deux souverains de fait dans l'ordre temporel, Pépin-le-Bref et Etienne II vont s'appuyer l'un sur l'autre pour conquérir les droits que leurs légitimes services leur ont depuis longtemps acquis¹ ».

Et, en 753, Pépin repousse les Lombards et opère la restitution à saint Pierre des territoires reconquis. Le Pape est, de droit comme de fait, maître d'un royaume au même titre que les autres chefs d'Etats de l'époque.

On ne peut dire qu'il en soit vraiment le souverain, au sens actuel du mot. Car l'idée théorique de souveraineté demeure la même : puissance indivisible dévolue à l'Empereur.

Etienne II s'est placé sous la protection des Francs. Léon II complète ce geste en faisant passer sur la tête de leur roi cette souveraineté qu'on ne peut plus raisonnablement reconnaître au faible monarque de Byzance. Le jour de Noël 800, il couronne Charlemagne empereur. Les peuples trouvent tout naturel que le pouvoir spirituel dispose du pouvoir temporel, son inférieur par le rang, mais dont il a besoin matériellement.

Et il y a donc une tentative de renouer l'alliance ancienne entre les deux pouvoirs, unique chacun dans sa sphère, en donnant le pouvoir temporel à une tête mieux faite pour le porter.

1. *Les Accords du Latran*, p. 32.

46. Mais, dès cette époque, une évolution s'est produite. Il y a une différence avec la première période. Le Pape est chef d'Etat. Les événements de la fin du VIII^e siècle indiquent une période de transition qui aboutit à la féodalité.

L'idée de souveraineté, trop abstraite pour une époque barbare, disparaît. L'ensemble de droits qui la composaient se répartit par concession ou usurpation entre des groupements divers, religieux locaux, professionnels. Puis, des personnes exercent ces droits pour leur compte, ou au contraire, les vendent, les donnent, les échangent. Le droit de légiférer, de faire la guerre, de lever l'impôt, sont devenus des biens, comme le droit de propriété. La souveraineté est remplacée par la patrimonialité des droits de puissance publique. Ils se confondent avec les biens matériels, et l'on achète les droits d'un souverain avec la terre.

Ainsi, le Pape, en 753, acquiert avec des provinces les droits de gouvernement sur ces territoires. Il continue à garder une trace de l'ancien Empire souverain qu'il reconstitue au profit du roi franc d'abord, des empereurs germaniques ensuite. Mais l'Empire tend à devenir un Etat comme un autre. Heureusement pour le Pape, car c'est un protecteur gênant. Des querelles du sacerdoce et de l'Empire le prouvent. Elles semblent d'ailleurs bientôt anachroniques et les prétentions impériales paraissent sans fondement.

En même temps que la puissance publique se transforme en droit patrimonial, elle devient féodale, caractérisée par la hiérarchie des seigneurs et des vassaux. De même que, dans chaque pays, les évêques, à Rome, le Souverain Pontife est seigneur féodal. Comme quelques autres, le roi de France, l'Empereur, il ne relève de personne. C'est l'indépendance de droit comme de fait. La souveraineté spirituelle qui n'a plus en face d'elle de vraie souveraineté temporelle est reconnue partout et très puissante ; elle domine même les Etats, car ils ne se disent pas souverains.

47. Une telle situation évolue à son tour. Avec l'époque moderne, l'idée de souveraineté temporelle reparait, divisée dans l'espace entre les seigneurs qui n'ont pas de suzerain. Ils s'affirment souverains, c'est-à-dire, en pratique, extérieu-

rement indépendants du Pape et de l'Empereur, et, à l'intérieur, supérieurs à la féodalité¹. Un tel pouvoir restera longtemps encore patrimonial, propriété du souverain, ville, personne morale ecclésiastique, aristocratique ou, le plus souvent, monarchique. Ce n'est pas la France qui est souveraine, mais le roi de France.

Sans changement matériel, la situation du Saint-Siège s'adapte à cette évolution : il possède les Etats pontificaux au même titre que le roi possède la France. Il échange avec les pays catholiques des envoyés, car c'est du xvi^e siècle que datent les premières relations diplomatiques régulières du Pape et des Etats. Il signe des concordats.

Mais la souveraineté, une fois retrouvée, devient exagérée. On la croit illimitée et indivisible, ce qui amène à considérer le Pape comme un souverain étranger qui n'a de droits sur les ressortissants de chaque Etat qu'autant que ce dernier les lui reconnaît. De là des ingérences des rois dans le gouvernement religieux de leurs peuples, l'application aux nonces des règles qui régissent les autres agents diplomatiques.

Le Pape, durant cette période, est parfaitement indépendant et souverain, mais on confond trop souvent en lui le pontife avec le chef d'un Etat étranger. L'influence mondiale de la Papauté et son prestige sont faibles à la fin de l'ancien régime.

48. L'indépendance et la souveraineté du Pape ne tardent pas à être ébranlées. L'idée apparaît à la fin du xviii^e siècle que, puisque la fin dernière de l'Etat ce sont ses citoyens, c'est à l'ensemble de ceux-ci, à la nation, qu'il appartient de connaître en dernier ressort des choses publiques. La nation souveraine ne voit dans le monarque qu'un délégué.

Appliquée aux Etats du Saint-Siège, la théorie de la souveraineté nationale fait que le Pape, même conservant son ancien pouvoir, n'est plus souverain. La nation l'a délégué à son gouvernement ; elle peut lui retirer sa délégation.

1. Geouffre de Lapradelle, *Cours*, 1929-30 p. 19.

Si l'on ajoute à cela que les nations, déclarées souveraines, se montrent beaucoup plus intransigeantes que les anciens monarques sur ce qui touche à leurs droits, et que la Papauté compte alors des ennemis irréductibles, on comprend que le *xvi^e* siècle soit pour elle une période de crise. Quatre fois en soixante-quinze ans, le Saint-Siège va perdre son pouvoir temporel ; la première fois, par une conquête étrangère et une révolution faites pour affranchir le peuple souverain de Rome ; la seconde, par l'annexion pure et simple à l'Empire français ; une troisième fois, par la proclamation de la république romaine ; enfin, et la chute alors est définitive, par la réalisation de l'unité italienne.

§ 3. — La chute du pouvoir temporel

49. Pie VI renversé en 1798. — **50.** Pie VII dépouillé en 1809. —
51. Pie IX renversé en 1848 — **52.** Pie IX définitivement spolié en 1870.

49. Les idées antireligieuses que l'Assemblée constituante ne tarda pas à manifester amenèrent le Souverain-Pontife alors régnant, Pie VI, à mettre en garde les catholiques français contre la Révolution naissante. Plus tard, il émit des protestations réitérées et parfois violentes, contre la constitution civile du clergé, l'annexion à la France d'Avignon et du Comtat-Venaissin, les atrocités de la Terreur et la condamnation de Louis XVI et de Marie-Antoinette.

Le Pape se déclarait donc hostile à la Révolution. Victorieuse à l'extérieur comme à l'intérieur, celle-ci entreprit de s'en venger et, par la même occasion, d'affranchir le peuple romain, descendant des « vainqueurs de Tarquin » et opprimé puisqu'il n'était pas souverain. Des proclamations incendiaires furent répandues à profusion dans les Etats pontificaux, dans les légations en particulier. Lorsque les armées républicaines envahirent le domaine de saint Pierre, en 1796, leur tâche fut facilitée par les révoltes des populations, soulevées contre les légats pontificaux.

Finalement, le 15 février 1798, une émeute éclata dans la Ville Eternelle. La république romaine fut proclamée et Pie VI emmené en exil par les troupes françaises.

50. Remis en possession de ses Etats d'Italie à son avènement, Pie VII ne tarda pas à en être chassé à son tour. Il est intéressant de connaître les raisons de cette nouvelle spoliation et la situation accordée au pontife par le conquérant.

Les motifs invoqués par le décret de Vienne du 17 mai 1809 méritent d'être cités en entier :

« Napoléon, Empereur des Français, roi d'Italie, protecteur de la Confédération du Rhin, etc.,

» Considérant que lorsque Charlemagne, empereur des Français, et notre auguste prédécesseur, fit donation de plusieurs comtés aux évêques de Rome, il ne les donna qu'à titre de fiefs et pour le bien de ses Etats, et que, par cette donation, Rome ne cessa pas de faire partie de son Empire ;

» Que, depuis, ce mélange d'un pouvoir spirituel avec une autorité temporelle a été, comme il l'est encore, une source de discussions, et a porté trop souvent les pontifes à employer l'influence de l'un pour soutenir les prétentions de l'autre ; qu'ainsi les intérêts spirituels et les affaires du Ciel, qui sont immuables, se sont trouvés mêlés aux affaires terrestres qui par leur nature changent selon les circonstances et la politique des temps ;

» Que tout ce que nous avons proposé pour concilier la sûreté de nos armées, la tranquillité et le bien-être de nos peuples, la dignité et l'intégrité de notre empire avec les prétentions temporelles des papes n'a pu se réaliser ;

» Nous avons décrété et décrétons ce qui suit :

» ARTICLE PREMIER. — Les Etats du Pape sont réunis à l'Empire français ;

» ART. 2. — La ville de Rome, premier siège de la Chrétienté est déclarée ville impériale et libre... ;

» ART. 5. — Les terres et domaines du Pape seront augmentés jusqu'à concurrence d'un revenu net annuel de deux millions ;

» ART. 6. — Les terres et domaines du Pape, ainsi que ses palais, seront exempts de toute imposition, juridiction et visite et ils jouiront d'immunités particulières¹. »

On ne peut songer à justifier de pareils considérants. Mais cet événement est l'indice de deux choses. D'abord que, même après l'annexion violente, le tout puissant Empereur

sentait la nécessité d'assurer l'indépendance du Pontife désarmé. Mais aussi qu'un Etat important n'était peut-être pas une protection parfaite contre les incursions étrangères puisque, à tort ou à raison, on pouvait avoir l'occasion de trouver que « ce mélange d'un pouvoir spirituel avec une autorité temporelle est une source de discussions et porte trop souvent les Pontifes à employer l'influence de l'un pour soutenir les prétentions de l'autre ».

Il est juste de dire que le décret, en s'exprimant ainsi, travestit la vérité : s'il est exact que le prétexte de l'invasion des Etats pontificaux ait été ce que le traité de Latran appellera des « compétitions temporelles entre Etats », il ne s'agissait nullement d'un cas où le Pape avait employé son influence spirituelle pour soutenir ses prétentions matérielles. Pie VII avait refusé systématiquement de se soumettre aux injonctions de Napoléon qui le sommait de s'allier avec lui pour déclarer la guerre aux puissances européennes coalisées contre lui. Il usait là de son droit de souveraineté normal.

Mais on voit le danger que présente une telle situation temporelle pour le Saint-Siège : ou bien il doit obéir à la force, il est entraîné dans une guerre qui risque de diviser l'Eglise, ou bien il refuse et perd son indépendance.

C'est ce qui arriva à Pie VII. Malgré les garanties du décret du 27 mai 1809, il perdit même la liberté de ses mouvements. Presque emprisonné à Savone, puis à Fontainebleau, soumis à la pression d'un entourage choisi par Napoléon, il dut signer l'acte dit Concordat de Fontainebleau que, redevenu libre, il ne reconnut pas, comme lui ayant été arraché par la violence.

51. Les traités de Vienne reconstituèrent la souveraineté temporelle des Papes. En apparence, on en revenait à l'état antérieur à 1796. En réalité, les Papes allaient se trouver en présence de l'adversaire qui devait supprimer leurs possessions, la souveraineté nationale. Pendant un demi-siècle, leur pouvoir temporel va être contesté dans son principe par les théoriciens, miné par les révoltes de ses sujets, puis finalement supprimé par l'apparition de l'Italie une et souveraine.

Juridiquement, le Pape est toujours indépendant et souverain comme avant la Révolution ; les Etats ont plus ou moins tendance à le considérer comme un souverain étranger. Si, en apparence, la situation est la même, il n'en est pas moins vrai que les jours de l'Etat Pontifical sont comptés. Les interventions armées des puissances étrangères vont les prolonger ; elles ne parviendront pas à sauver le pouvoir temporel.

On ne peut pas accuser le Saint-Siège d'être hostile à toute réforme. Le Pape qui vient d'être élu en 1846, Pie IX, essaie, dès son avènement, de moderniser la constitution de ses Etats. Il donne à ses sujets une constitution, des libertés, un gouvernement parlementaire. Mais il est un point sur lequel il demeure intraitable. Il considère cela comme une concession de sa part et non comme un contrat avec ses sujets. Il entend rester le seul Souverain.

Le peuple Romain refuse des concessions basées sur ce principe. Il se révolte et proclame la République, puis entreprend de régler lui-même sa propre constitution. Mais, même à ce moment où les extrémistes anticléricaux sont vainqueurs, on sent la nécessité de faire au Pape, au sein de la République Romaine, une condition à part. Pendant du décret impérial du 27 mai 1809, le décret du 9 février 1849 voté par l'Assemblée Constituante Romaine, fixe les garanties accordées par la République Romaine au Souverain Pontife.

« Article 1^{er}. — Le Pape est déchu de fait et de droit du gouvernement temporel de l'Etat Romain.

« Article 2. — Le Pontife Romain aura toutes les garanties nécessaires à l'exercice de son pouvoir spirituel. »

Ces garanties ne sont pas la souveraineté. Pie IX les refuse pour cette raison, mais il refuse aussi de quitter Gaète, la partie de son territoire où il s'est réfugié, pour chercher asile auprès d'un des nombreux pays qui lui offrent leur protection. Il se contente de solliciter l'intervention étrangère pour reconquérir son Etat. Quatre armées, autrichienne, espagnole, napolitaine et française, se partagent la besogne. Les Français entrent à Rome et le pouvoir temporel redevient ce qu'il était auparavant.

52. De plus en plus discuté, il est très affaibli par la crise. Il lui faut la protection des armées étrangères, service gênant à recevoir pour un souverain. Les Français, entrés à Rome le 30 juin 1849, l'évacuent le 11 décembre 1866, en vertu d'une convention franco-italienne du 15 septembre 1864, par laquelle le roi d'Italie s'engage à ne pas pousser plus loin la conquête des Etats Pontificaux.

L'attitude suspecte du gouvernement de Florence cause bientôt des soupçons. Garibaldi multiplie les provocations à l'adresse du Pape et tente de lever des volontaires pour le renverser. Arrêté par les troupes italiennes au moment où il franchit la frontière pontificale à Asinalunga, et emprisonné, il s'évade grâce, sans doute, à la complicité de l'Italie. L'armée française revient aussitôt. Grâce à elle, Garibaldi est vaincu le 30 octobre 1867 à Mentana. L'occupation de Rome recommence et les Français ne partent définitivement que le 27 juillet 1870, au début de la guerre avec l'Allemagne.

L'ennemi, c'est ici la nation italienne qui veut s'unifier. L'unité italienne n'a été nullement hostile au Pape dans son principe. Un des nombreux projets qui ont eu cours en 1848 prévoyait une confédération des Etats de la péninsule sous la présidence du Souverain Pontife. Pie IX déclina cet honneur dans l'allocution consistoriale du 20 avril 1848. « Le Pontife Romain doit consacrer toutes ses pensées, tous ses soins, toutes ses sollicitudes à l'extension du règne du Christ qui est l'Eglise et non à l'agrandissement du Principat civil dont la providence a voulu munir le Saint-Siège pour en protéger la dignité et pour défendre le libre exercice du suprême apostolat. Ils se trompent grandement, en conséquence, ceux qui croient que notre esprit puisse être séduit par l'ambition d'un plus ample domaine temporel. »

Il est facile de voir combien l'unité italienne faite au profit du Saint-Siège aurait gêné ce dernier partagé entre son rôle mondial de Souverain spirituel et son rôle national de gouvernant d'une grande puissance.

Ne pouvant se faire avec le Saint-Siège, l'unité italienne devait se faire contre lui. Partagés entre leurs sentiments de catholiques — Cavour, prétend Mussolini, aurait été

« avant tout catholique croyant et pratiquant » — et leurs aspirations nationales d'Italiens, les gouvernants piémontais agirent avec prudence. Ils n'attaquèrent pas directement Rome, ayant d'abord à conquérir le reste de l'Italie. En 1859 et 60, les Piémontais déjà maîtres de la Lombardie avec l'aide de la France, occupaient les duchés de Florence, Parme et Modène et le royaume de Naples sans difficultés grâce au concours des populations. Ce fut ensuite le tour des provinces pontificales, les Légations, puis les Marches et l'Ombrie. Le 26 février et le 14 mars 1861 des votes des Chambres élues par toutes les provinces conquises, proclamaient Victor-Emmanuel II roi d'Italie. L'unité italienne était faite puisque l'Italie ne comptait en face d'elle que la minuscule République de Saint-Marin et l'Etat pontifical réduit à Rome et à sa banlieue. En 1864, Florence devint capitale du nouveau Royaume.

Il restait à le compléter par l'occupation de la ville italienne douée du plus grand prestige, Rome, considérée comme la capitale naturelle du pays. Une certaine hésitation à recourir à la violence se joignait à la crainte inspirée par la France pour arrêter l'Italie. La défaite de la France supprimait l'obstacle. Avec des hésitations, car il ne voulait pas s'attirer d'ennemis en Europe, le gouvernement de Florence entreprit la conquête de Rome qui capitula le 20 septembre 1870.

Pendant la dernière période de son existence, le pouvoir temporel des Papes n'eut donc qu'une existence précaire. Dès le moment où le problème de l'unité italienne se posait, la Question Romaine se posait aussi. Le gouvernement Italien le sentit bien, qui dès le 7 août 1870, par l'organe de son ministre des affaires étrangères, M. Visconti Venosta, s'engageait envers les gouvernements étrangers à sauvegarder de façon adéquate l'indépendance et la souveraineté pontificales. L'Italie devait s'y efforcer dès le lendemain de la conquête, mais sans succès, faute d'avoir le consentement de l'autre partie, et la question devait rester sans solution pendant soixante ans.

CHAPITRE IV

LES ELEMENTS DE LA QUESTION ROMAINE EN 1929

53. Les éléments du problème Romain en 1929 étaient déterminés par deux facteurs : il faut tenir compte en premier lieu des événements qui avaient placé le Saint-Siège dans la situation précaire où il se trouvait depuis 1870. A l'analyse de ces événements et de leurs conséquences, il faut joindre l'étude des circonstances de fait qui purent, de 1870 à 1929, amener des modifications dans la façon dont le problème pouvait être envisagé par les intéressés.

Il convient d'examiner pour cela la situation du Saint-Siège pendant ce demi-siècle, en droit d'abord, à ses propres yeux, aux yeux de l'Italie et au regard du droit international ; en fait ensuite, et ce en analysant successivement les événements de 1870, base du problème, puis la situation pratique du Saint-Siège en ce qui concerne ses rapports tant avec l'Italie qu'avec les autres Etats.

La situation du Saint-Siège étant connue, on examinera ses revendications ; puis les solutions proposées.

Pour bien connaître toutes les faces du problème, il faut enfin exposer l'intérêt qu'avaient les deux parties à ce que fût résolue la Question Romaine.

§ 1. — La situation du Saint-Siège

I. — LA SITUATION DE DROIT

54. Situation juridique du Saint-Siège à ses propres yeux : il revendique les territoires dont il a été dépouillé par la violence et auxquels il n'a pas renoncé. — **55.** Il affirme qu'il ne saurait dépendre d'aucune autorité.

56. Aux yeux de l'Italie sa condition particulière, déterminée par la loi des Garanties.

57. Au regard du Droit international : auteurs niant la souveraineté pontificale. — **58.** Auteurs reconnaissant la souveraineté pontificale.

59. Désaccord du droit et du fait ; ses inconvénients.

54. Pie IX, chef d'un Etat qui formait en 1859 environ le tiers de l'Italie péninsulaire et comptait encore en 1869

723.000 habitants répartis sur 120.000 kilomètres carrés, se trouvait en 1870 totalement dépossédé par la prise de Rome le 20 septembre, et l'occupation de la cité Léonine, le 22 septembre.

Il était le cinquième des monarques italiens à qui la conquête piémontaise faisait perdre tous leurs Etats. Seul de tous, il demeura dans son palais et ne renouça pas aux territoires perdus. Pendant cinquante neuf ans, les Pontifes Romains allaient revendiquer leurs droits violés par ce qu'ils appelèrent longtemps « le gouvernement subalpin » ou « le gouvernement sarde ». Ils se gardèrent pendant de longues années d'employer le mot d'Italie.

Pour la première fois, dans son encyclique du 23 décembre 1922, Pie XI, renouvelant à son avènement la protestation classique contre la condition injuste faite au Pontife Romain, parle de « l'Italie, patrie qui nous est très chère ». Mais, peu de temps auparavant, il avait fait prier les souverains belges, à qui il accordait audience, et qui devaient ensuite rendre visite au Roi d'Italie, d'insister auprès du Quirinal pour que les personnages officiels s'abstiennent devant leurs visiteurs d'employer les termes de « Rome capitale, Rome intangible, troisième Rome ».

De 1870 à 1929, le Pape se considérait comme le souverain dépossédé par la violence de territoires auxquels il n'avait pas renoncé. Ce n'est que par l'article 26 du traité du Latran qu'il « reconnaît le royaume d'Italie sous la dynastie de la Maison de Savoie, avec Rome comme capitale de l'Etat italien ».

55. Le Pape enfin proclamait que le changement apporté à sa situation de fait ne modifiait en rien ses prétentions touchant la situation théorique qui doit lui être reconnue. Il affirmait sa personnalité internationale, sa souveraineté spirituelle, son droit à une souveraineté temporelle, son indépendance des Etats et son droit à entrer en rapports avec eux pour l'exercice de leur souveraineté respective.

Personne, à dire vrai, n'imaginait que l'Italie pût jamais faire droit à la revendication pratique de la souverai-

neté qu'il possédait avant 1870. Mais elle servait de base à la revendication de principe. Cette dernière partait de ce fait que la situation pratique du Saint-Siège ne lui paraissait pas répondre à celle qu'il doit en théorie posséder.



56. L'Italie partait d'un point de vue tout différent : l'unité italienne était une nécessité ; les événements de 1870 étaient peut-être regrettables, mais à coup sûr inévitables ; la spoliation était donc définitive, et sans valeur était la revendication par le Pape de ses Etats.

Cependant, à ce Pontife qui se trouvait désormais en territoire italien, il fallait une situation particulière. Le gouvernement s'en rendait compte : le Saint-Siège, à tort ou à raison, était une puissance internationale. Le conquérant déclara aux gouvernements étrangers qu'il sauvegarderait l'indépendance du Saint-Siège. Renouvelant le geste de Napoléon en 1809 et de la République romaine en 1849, il édicta la loi du 13 mai 1871 « sur les prérogatives du Saint-Siège et les relations de l'Eglise et l'Etat en Italie » dite Loi des Garanties.

La Loi des Garanties assurait au Souverain Pontife des honneurs, des privilèges, une rente de 3.225.000 liras, la jouissance des palais apostoliques ; aux fonctionnaires pontificaux ou étrangers des immunités. Le conclave ne devait pas être entravé. La correspondance papale était respectée.

Quelle situation la loi faisait-elle au Saint-Siège ? nulle part elle ne proclamait la souveraineté pontificale, se contentant de rendre au Pape les « honneurs souverains » (art. 3). Elle ne lui donnait pas de territoire, pas même d'immeubles en propriété. Le Saint-Siège gardait seulement la « jouissance des palais apostoliques » (art. 5), « qui bénéficiaient d'une sorte d'exterritorialité » (art. 7-8). Le Saint-Siège n'avait pas de sujets, seulement des employés soustraits pour l'exercice de leurs fonctions « à toute vexation, investigation ou contrôle de l'autorité publique » (art. 19). La loi reconnaissait, sinon la légitimité, du moins l'existence d'un droit de légation pontifical (art. 11). Dans

cette matière, en effet, elle n'était plus seule partie en cause en face du Saint-Siège, et il lui fallait respecter les droits des Etats. Mais la loi « n'impliquait et n'emportait aucune souveraineté territoriale du Saint-Siège ».

Du point de vue de l'Italie, par conséquent, la situation juridique du Saint-Siège pouvait se résumer ainsi : sur le territoire d'un Etat désormais unifié, se trouve la Papauté, puissance internationale. Les faits et la nécessité de respecter les droits des Etats qui la reconnaissent souveraine obligent le nouvel Etat à lui assurer une situation spéciale analogue à celle qui est faite à un souverain temporel.

Quant à la question de savoir si le Saint-Siège est puissance internationale en vertu d'un droit propre, donc souverain, ou par l'effet d'un droit acquis, elle est résolue de façons variées par les divers partis italiens qui se raillent à l'une ou l'autre des nombreuses opinions que les internationalistes du monde entier ont émises sur la question.

**

57. Au regard du droit international, la question s'est posée de la façon suivante : le Souverain Pontife, depuis 1870, a-t-il qualité pour figurer parmi les personnes du droit des gens ? Il y a eu deux catégories de réponses : pour les uns, le Pape est souverain ; pour les autres, le Pape n'est pas souverain.

Longuement étudiées dans la thèse de M. Ausset, sur la Question vaticane de 1914 à 1928, ces opinions ont besoin d'être brièvement exposées pour comprendre comment se posait la Question Romaine en 1929.

Parmi les auteurs déniaient toute souveraineté au Pape, on peut citer Bluntschli, Bompard, Bonfils, Brusa, Despagnets, Ducrocq, Kluber, Piedelièvre, Pradier, Rivier¹. Le point

1. Ja rige *La condition internationale du Saint-Siège avant et après les accords du Latran*, p. 166.

1. Bluntschli, *Journal des Parquets*, 1911, n° 5,6, 1^{re} partie, p. 83 ; Bompard, *La Papauté en D.I.*, p. 79 ; Bonfils, *Manuel de D.I.P.*, p. 391 s. ; Brusa, *La juridiction du Vatican (R. de Droit international et de leg. comp.* 1883, p. 145 ; Despagnets, *Cours de D.I.P.*, p. 172 ; Ducrocq, *la personnalité civile du Saint-Siège en France*, *Revue de Droit public*, 1894, t. 1^{er}, p. 49. ; Hux, *r. Droit des gens moderne de l'Europe*, § 87 ; Piedelièvre, *Précis de D.I.P.*, p. 80 ; Pradier, *Traité de D.R.* tome I, p. 81 ; Rivier, *Lehrbuch des Völkerrechts*, p. 113.

de départ est toujours le même : le Saint-Siège n'est ni une nation ni un Etat ; il ne peut prétendre occuper un rang dans la communauté du droit des gens qui est la société des Etats.

Pour Bluntschli, il ne peut y avoir de souveraineté personnelle d'un homme : « Tous les hommes pris isolément ne sont pas des personnes internationales dans le vrai sens du mot et les souverains des Etats ne sont des personnes internationales que dans un sens dérivé, en leur qualité d'organe et de représentants des Etats. »

Bompard également ne conçoit de souveraineté que celle de la nation : « Le Souverain en droit international est donc un mandataire. De qui le Pape serait-il le mandataire ? »

La jurisprudence française s'est ralliée à la même opinion, sans l'expliquer d'ailleurs. Par arrêt du 5 mai 1911, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a décidé que « le drapeau pontifical n'est plus un drapeau aux couleurs nationales étrangères ; qu'en effet, la souveraineté dont il était autrefois le symbole a cessé d'exister par suite de la réunion des Etats pontificaux au royaume d'Italie. »

58. Les auteurs qui reconnaissent au Saint-Siège une souveraineté et une personnalité internationale les ont envisagées de plusieurs façons très diverses¹.

Une opinion qui est rapportée par Anzilotti voit encore dans le Pape un souverain temporel. Les partisans de cette opinion prétendent que l'Etat pontifical a continué d'exister après le 20 septembre 1870, limité au territoire respecté par l'Italie. Il n'y a pas eu d'occupation effective et la capitulation de Rome excluait expressément une partie de la ville. Le territoire est donc encore sous la souveraineté du Pape qui se trouve ainsi chef d'Etat, l'étendue minime ne changeant rien à la chose.

Anzilotti réfute cette opinion extrême : l'Italie n'a pas

1. Anzilotti, *Cours de D.I.*, traduction Gidel, pp. 138-153 ; BRY, *Précis de D.I.P.*, p. 445 ; Chrétien et Nachbaur, *Principes de D.I.P.*, p. 77 ; Gidel, *Revue Générale de D.I.P.*, 1912 ; Imbard La Tour, *La Papauté en D.I.P.* p. 12, *Lanza Discours*, 2-2-71 ; Le Fur, *Le Saint-Siège et la Cour de Cassation*, 1911 ; Méri, ghnac, *Pandectes Françaises* 1894, 5^e partie, p. 1 ; Michoud, *Revue Générale de D.I.P.*, 1894, p. 211 ; Pasquale Piori : *El diritto internazionale codificato et la sua sanzione quiridica*, pp. 132 ; Pillet, *Sirey*, 93-2. p. 57.

occupé effectivement, mais virtuellement, depuis le 22 septembre elle occupait tout Rome, sauf les cinquante hectares du Vatican où elle aurait pu pénétrer d'un instant à l'autre. Quant à la capitulation, elle est une convention militaire n'influant pas sur la condition juridique du territoire.

Plus nombreux est le groupe qui conclut à la personnalité internationale du Saint-Siège, tout en déclarant qu'il n'est pas un Etat. De ce nombre sont Pasquale Fiori, Pillet, Michoud, Le Fur, le ministre Lanza. Pour ces auteurs, le Saint-Siège est souverain spirituel et quelle que soit sa situation de fait, sa situation de droit est fondée sur cette base.

Lanza président du conseil italien, déclare lors de la discussion de la loi des Garanties « Le ministre considère le Pape comme un être international indépendant de tout Etat et de toute juridiction ».

Pour Michoud, on entend par personne souveraine une personne ne dépendant d'aucune puissance supérieure n'appartenant à aucun Etat et ne pouvant en conséquence être représenté dans la Société des Etats que par elle-même.

Aux yeux de la Cour suprême des Etats-Unis (affaire de l'évêque de Porto Rico, juin 1908) « l'existence de l'Eglise catholique romaine comme corps, aussi bien que la position occupée par la Papauté ont toujours été reconnues par le gouvernement des Etats-Unis. » Cet Etat est pourtant soumis au régime de séparation le plus strict et n'entretient aucun rapport officiel avec le Saint-Siège.

Un troisième groupe d'auteurs admet une souveraineté pontificale, mais artificielle. M. Gidel distingue les Etats, personnes « normales » du droit international et à côté d'eux des personnes « artificielles » constituées par les entités politiques qui, ne répondant pas à la définition de l'Etat se trouvent cependant régies dans une mesure plus ou moins large par les règles du droit international », les personnes n'existent que par la reconnaissance des Etats. Au Saint-Siège, déclare l'Allemand Strupp, un certain nombre d'Etats « reconnaissent la capacité d'avoir des droits et des devoirs internationaux ». Les Etats forment trois catégories : ceux qui entretiennent avec le Saint-Siège des relations diplomatiques, ceux qui reconnaissent expressément aux concordats

la qualité de traités internationaux — c'est le cas pour la Bavière, en vertu du concordat du 29 mars 1924 — ceux qui ont demandé la reconnaissance internationale du Saint-Siège, par exemple l'Esthonie.

**

59. Ne vaut-il pas mieux distinguer dans la situation du Saint-Siège après 1870, la théorie et la pratique ?

En théorie, le Saint-Siège est souverain spirituel et personne du droit des gens.

En pratique, il était, depuis le 20 septembre 1870, sans souveraineté temporelle, puisque sans territoire, et dépendait de l'Etat sur le territoire duquel il se trouvait puisque ses relations avec ce dernier n'étaient réglées que par voie unilatérale. Il était en même temps puissance internationale en rapport avec des Etats par des agents diplomatiques et des concordats. Donc, situation pratique peu cohérente et mal adaptée à la situation théorique.

Juridiquement, la situation pratique du Pape resta la même. En fait, elle se modifia profondément en soixante ans.

II. — LA SITUATION DE FAIT

A) Les événements de 1870

60. Récit des événements.

61. Ils n'ont pas d'explication juridique précise.

60. Le 27 juillet 1870, l'ambassadeur de France auprès du Saint-Siège communique au Pape l'ordre par lequel Napoléon III rappelle les 6.000 hommes qui forment le corps d'occupation français à Rome.

Le 7 septembre, M. Visconti Venosta, ministre des Affaires étrangères du gouvernement de Florence, charge les représentants de l'Italie auprès des cours étrangères, de communiquer aux gouvernements auprès desquels ils sont accrédités.

dités une dépêche où il annonce l'occupation des Etats pontificaux, en donne les raisons et s'engage à maintenir l'indépendance pontificale.

Le 8 septembre, Victor Emmanuel II écrit au Pape pour le prier de renoncer lui-même à sa couronne temporelle.

Le 11 septembre, Pie IX répond qu'il ne peut accepter, quelles que soient les raisons pratiques invoquées par le roi.

Le même jour, 60.000 Piémontais pénètrent en territoire pontifical.

Le 15 septembre, leur chef, général Cadorna, demande pour les troupes piémontaises « entrée de Rome et occupation militaire de Rome ».

Devant le refus du général Kanzler, commandant l'armée pontificale, l'armée piémontaise marche sur Rome qui est investi le 19.

Le 20, à cinq heures, le bombardement commence et une brèche est pratiquée près de la Porta Pia : Pie IX se rendant compte de l'inutilité de la résistance et voulant éviter l'effusion du sang, fait, à 10 heures, hisser le drapeau blanc sur le château Saint-Ange.

Une capitulation livre aux troupes de Cadorna toute la rive gauche du Tibre c'est-à-dire Rome à l'exclusion de la Cité Léonine, laissée au Saint-Siège.

Des troubles éclatent dès le lendemain sur la rive droite, entre des malfaiteurs et les débris des forces pontificales. Craignant le retour de scènes de cette sorte, peut-être secrètement encouragées par l'adversaire, le Pape fait prier le général Cadorna d'occuper la Cité Léonine. Après en avoir référé à Florence, ce dernier consent. Les Italiens traversent le Tibre le 22 et entrent au château Saint-Ange le 27. Le Pape ne garde plus dès lors que sa résidence personnelle, palais et jardins du Vatican.

Pendant qu'on négocie la capitulation, le Pape se tient au Vatican, entouré des membres du corps diplomatique. Le jour même, le secrétaire d'Etat, cardinal Antonelli, les charge de remettre à leurs gouvernements une longue protestation.

Aucun Etat ne retire son représentant auprès du Saint-

Siège. Seuls, en 1869, les Etats-Unis, prévoyant l'événement, ont cessé d'accréditer un ministre auprès du Saint Père.

Le 2 octobre, un plébiscite des Romains, auxquels se joignent, sans y avoir été invités les habitants de la Cité Léonine, vote l'annexion qui est décidée par décret du même jour.

Le 1^{er} janvier 1871, a lieu le transfert des grands corps de l'Etat et des administrations à Rome.

Les gouvernements ont gardé le silence ou se sont contentés de dire la nécessité de l'indépendance du Saint-Père. Un seul Etat, l'Equateur, par la bouche de son président, Garcia Moreno, a protesté officiellement contre la spoliation dont le Pape vient d'être victime.

61. Comment qualifier juridiquement les événements de 1870 ?

Pour Anzilotti, il y a extinction de l'Etat pontifical et son incorporation dans le royaume d'Italie par *debellatio*. Une telle interprétation est trop rigoureuse. La disparition de l'Etat pontifical n'est pas évidente, puisque certains ont pu prétendre qu'il existait encore une partie n'ayant été ni occupée ni livrée par capitulation.

Pour M. Le Fur, il n'y a pas d'explication juridique précise des événements de 1870.

Il n'y a pas eu conquête — les Etats avaient encore le droit de conquête à cette époque — puisqu'il n'y a pas eu disparition de l'une des deux puissances en lutte. Le Pape, dépouillé, est resté dans Rome, entouré des mêmes honneurs souverains.

Il n'y a pas eu annexion. Par l'annexion, un Etat abandonne à un autre par un traité, des territoires. Or il n'y a pas eu de traité, seulement une capitulation, convention militaire sans effet juridique et ne concernant pas tout le territoire envahi.

On ne peut non plus dire que l'Italie, occupant en fait le territoire, est devenue légitime possesseur par prescription. Ce qui, en droit international, correspond à la prescription du droit privé, c'est le consentement tacite de l'intéressé. Sans doute, y a-t-il plébiscite de la population. Mais

l'intéressé, c'est le Souverain, ici le Saint-Siège. La population de ses Etats n'était pas en cause.

B) La situation du Saint-Siège de 1870 à 1929

62. Le Saint-Siège et l'Italie. Attitude du Saint-Siège ; mesures prises par lui pour sauvegarder l'indépendance pontificale. — **63.** Attitude de l'Italie ; mesures prises par elle pour sauvegarder l'indépendance pontificale. — **64.** Rapports entre les deux puissances. Conflits et manifestations d'hostilité. — **65.** Relations officielles et démonstrations d'amitié.

66. Le Saint-Siège et les Etats. Maintien de la personnalité internationale du Saint-Siège. — **67.** Accroissement de son prestige.

62. Les événements de 1870 aboutissaient à la perte, pour le Pape, de tout pouvoir temporel. Son indépendance était ruinée et sa sécurité menacée. Le Conclave de 1878 put se réunir dans des conditions normales. Mais le couronnement du nouveau Pape, Léon XIII, eut lieu à la Chapelle Sixtine, le gouvernement italien ayant fait savoir qu'il ne pouvait répondre du maintien de l'ordre dans Saint-Pierre.

La sécurité du Souverain Pontife était néanmoins protégée par la loi des Garanties. Mais, loi de l'Etat italien, cet acte était, par le fait même, un obstacle de plus à l'indépendance pontificale. Les efforts des Papes tendirent d'abord à sauvegarder ce qui leur restait de liberté, à la rendre évidente et à se soustraire totalement à l'influence de l'Etat italien. Ils commencèrent par déclarer que ce dernier n'était nullement qualifié pour régler leur situation et, dans ces conditions, refusèrent de reconnaître la loi des Garanties, qui resta pour eux lettre morte. Ils ne touchèrent jamais la dotation qu'elle contenait.

Ils protestèrent auprès du monde entier contre la spoliation dont ils étaient victimes. Dès le 20 septembre 1870, le cardinal Antonelli remettait aux membres du corps diplomatique une protestation. Pie X la renouvela le 1^{er} novembre dans l'Encyclique *Respicientes*. Les successeurs suivirent son exemple en publiant dès leur avènement une encyclique sur la Question Romaine. Il y eut ainsi les encycliques de Léon XIII *Inscrutabili*, le 21 avril 1878, de Pie X, *E Supremi Apostolatus*, le 4 octobre 1903, de Benoît XV, *Ad Beatissimi*, le 1^{er} novembre 1914, et de Pie XI, *Ubi*

Arcano Dei, le 23 décembre 1922. Beaucoup d'autres actes pontificaux font allusion à la même question.

Une autre mesure fut la défense faite aux catholiques italiens, par décret de la Sacrée Pénitencerie de 1874, de participer aux élections politiques comme électeurs ou comme candidats. C'est ce qu'on a appelé le *Non Expedit*, renfermé dans la formule *ne electi ne electori*. Adouci le 11 juin 1905, il ne fut définitivement aboli que le 11 novembre 1919.

Ne reconnaissant pas le Souverain nouvellement installé à Rome, les Papes ne voulurent plus circuler dans les Etats dont ils avaient été dépouillés. C'eût été reconnaître qu'ils renonçaient à en redevenir jamais les maîtres. Ils s'imposèrent de ne pas quitter le Vatican. Il faut attendre au 25 juillet 1929 pour voir le Pape sortir de son Palais.

La même raison empêcha Léon XIII, Pie X et Benoît XV d'accomplir le geste traditionnel de la bénédiction *urbi et orbi* que le Pape nouvellement élu donne du haut de la loggia extérieure de Saint-Pierre. Ils la donnèrent à l'intérieur de la Basilique. Aussitôt élu, Pie XI déclara au Sacré Collège qu'il entendait renouer la tradition, Mais en protestant qu'il avait à cœur « de sauvegarder et de défendre tous tous les droits de l'Eglise et toutes les prérogatives du Saint-Siège », protestation aussitôt rendue publique par une note communiquée à la presse.

Toujours pour montrer qu'il ne reconnaissait pas le roi d'Italie, le Pape organisa un protocole spécial pour les souverains qui viendraient lui rendre visite à Rome, comme on le verra à propos des rapports du Saint-Siège avec les Etats.

63. La situation de l'Italie au lendemain du 20 septembre était très délicate. Ce nouveau royaume était-il assuré de vivre ? Son unité n'était-elle pas précaire ? On pouvait se le demander. La naissance de cette nouvelle puissance de 25 millions d'habitants risquant d'éveiller les craintes de ses voisins. Dans ces conditions, la mainmise sur le chef religieux de 250 millions d'hommes était une entreprise hasardeuse.

L'Italie fut sauvée de ce danger par l'indifférence des

gouvernements et par l'attitude du Saint-Siège, qui fut tout de suite très nette, comme on a pu en juger par ses protestations en présence desquelles il était impossible d'accuser l'Italie de complicité avec le Saint-Siège. Cette attitude fut en même temps très loyale. Comme l'explique Bompard « le Saint-Siège pouvait faire du Vatican l'asile de tous les mécontents et le centre de toutes les conspirations », or on n'a rien eu à reprocher à la correction d'attitude du Saint-Siège¹.

Dès lors la sagesse politique du gouvernement italien lui permit d'arriver à un *modus vivendi*, sinon acceptable, du moins susceptible de durer. Ce fut la Loi des Garanties, acte politique très hardi, puisqu'un Etat concédait à un homme des privilèges et des immunités considérables, sans lui demander aucun engagement en retour.

En vertu précisément de son caractère unilatéral, elle ne fut pas une solution de la Question Romaine, puisqu'elle n'eut jamais d'existence aux yeux du Saint-Siège. Elle n'était qu'un « acte interne d'exécution d'une obligation internationale² ».

Mais l'Italie l'observa toujours quand elle en eut l'occasion. Elle respecta toujours l'exterritorialité des palais apostoliques, les privilèges des diplomates pontificaux et consacra jusqu'en 1930 un titre de rente à la dotation pontificale.

64. Depuis la capitulation du 20 septembre 1870 jusqu'au 3 octobre 1926 où l'Eminentissime Merry del Val, légat du Pape aux fêtes du Centenaire de Saint François, fut reçu à Assise par un membre du gouvernement fasciste, aucun contact officiel n'eut lieu entre le Saint-Siège et l'Italie.

Mais des rapports de fait existèrent dès le début. Il n'en pouvait être autrement si l'on réfléchit au problème que posait la coexistence à Rome de deux Souverains. Chacun voulait s'abstenir de violence pour ne pas nuire à sa propre

1. *La Papauté en Droit International*, p. 214.

2. Jarrige, *La condition internationale du Saint-Siège avant et après les accords du Latran*, p. 164.

cause. Mais l'opinion italienne était divisée, allant des catholiques, qui pratiquaient le *non expedit*, aux révolutionnaires prêts aux dernières violences contre le Pape — presque aussi hostiles d'ailleurs au Roi — en passant par les libéraux, partisans de la loi des Garanties, parce que, pour les uns, c'était une nécessité politique, tandis que, pour les autres, c'était la reconnaissance des droits naturels du Saint-Siège.

Si l'attitude générale et officielle fut correcte, il y eut donc forcément de nombreux abus entraînant parfois de véritables crises. « Les mois qui vont de septembre à décembre 1870, nous dit M. Mussolini, furent très pénibles. Du Vatican partaient des protestations à jet continu, protestation à cause du secret postal qui n'était plus gardé, de certaines violences dont se seraient rendus coupables les soldats de l'armée italienne. » Dans la nuit du 12 au 13 juillet 1881, le cortège funèbre de Pie IX fut troublé par une émeute, et sa dépouille mortelle insultée. Aussi, pour éviter le retour de semblables scènes, la police Romaine pria-t-elle Pie X et Benoît XV de surseoir au transfert de Léon XIII à Saint-Jean-de-Latran. Ce Pape ne reçut sa sépulture définitive que le 23 octobre 1924. Encore l'inhumation eut-elle lieu de nuit et dans le plus grand secret.

Parfois aussi, ce furent des personnages officiels qui justifiaient les protestations de la Papauté. Ce fut le cas du maire anticléricale de Rome, Nathan.

Enfin, la crainte de voir la Question Romaine soulevée devant un aréopage mondial, amena l'Italie à infliger de véritables avanies au Saint-Siège. Il en fut ainsi lorsqu'elle n'accepta de participer à la première conférence de La Haye, en 1899 que si les puissances invitantes, Russie et Pays-Bas, ne convoquaient pas le Souverain Pontife. La même crainte amena le ministre Sonnino à introduire dans le traité secret de Londres, conclu le 26 avril 1915 entre la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, pour l'entrée en guerre de cette dernière, un article 15 ainsi conçu : « La France, la Grande-Bretagne et la Russie s'engagent à appuyer l'action de l'Italie à l'effet de ne pas permettre aux représentants du Saint-Siège d'engager une action diploma-

tique en vue de la conclusion de la paix et de la solution des questions se rattachant à la guerre. »

65. A côté de ces manifestations d'hostilité, il faut mentionner les tentatives de conciliation, de plus en plus nombreuses à mesure que le temps s'écoulait.

Dès 1880, le roi Humbert fut officiellement reçu par l'évêque de Terni, sur l'ancien territoire pontifical. En 1905, Pie X adoucit le *non expedit*.

Pendant la guerre, le gouvernement fit son possible pour maintenir la liberté de communication du Saint-Siège avec les Empires Centraux. Il refusa notamment de suspendre la Loi des Garanties. Elle se révéla d'ailleurs insuffisante, puisque les ambassadeurs d'Autriche et d'Allemagne préférèrent se réfugier à Lugano. Satisfait de l'attitude italienne, le Saint-Siège écarta les offres de protection de l'Espagne et de l'Allemagne, n'attendant « la régularisation de la situation que des sentiments de justice du peuple italien ».

Précisant nettement les désirs du Saint-Siège, ces paroles du Cardinal Gasparri indiquèrent comment devait être obtenue la conciliation. On était en droit de l'espérer prochaine. La suppression du *non expedit* en 1919 amena la naissance d'un parti catholique très important, le parti populaire de Don Sturzo. L'opinion officielle commençait à admettre que la Loi des Garanties n'était pas intangible, qu'on pouvait la réviser.

Avec le fascisme, on vit arriver au pouvoir un gouvernement décidé à collaborer avec l'Eglise. Il fallait pour cela résoudre d'abord la Question Romaine ; le Saint-Siège l'exigeait. Beaucoup la croyaient insoluble ; c'était une nouvelle raison pour le nouveau régime de la trancher ; car cela ne pouvait qu'accroître son prestige.

Les polémiques furent encore nombreuses de 1922 à 1929. Mais le problème était nettement posé : la Loi des Garanties était caduque et le sort du Saint-Siège ne pouvait se régler qu'avec son consentement.

A défaut enfin de relations officielles, il fallait souvent des échanges de vues secrets pour résoudre les litiges nés de la coexistence à Rome des deux souverains. On a, non sans

raison prêté le rôle d'intermédiaire au baron Carlo Monti, directeur du fonds des cultes au Ministère de la justice italien, et ami intime de Benoît XV ; puis aux diplomates que la République de Saint-Marin a de nouveau accrédités auprès du Saint-Siège en 1926. On peut se rappeler à ce sujet les relations officieuses de la France et du Vatican, grâce aux diplomates monégasques pendant la guerre.

**

66. La disparition du pouvoir temporel ne changea rien à l'attitude des Etats envers le Saint-Siège.

Les chancelleries se bornèrent à entériner le fait accompli. Les esprits étaient tournés vers la guerre franco-allemande. D'ailleurs, on préférait attendre pour savoir ce qu'il adviendrait du nouvel Etat et du Pape dépossédé. Au reste, le pouvoir temporel était condamné depuis trois quarts de siècle, réduit à presque rien depuis dix ans, et impossible à rétablir sans les hasards d'une guerre contre un adversaire puissant. « Une seule chose est essentielle, déclarait le ministre des Affaires étrangères de Belgique, le 19 septembre 1870, c'est la parfaite indépendance spirituelle du chef de la religion catholique et la parfaite liberté spirituelle du Souverain Pontife ».

Des Etats en relations avec le Saint-Siège continuèrent à le regarder comme un souverain. Aucun ne retira son représentant diplomatique. Il y avait alors quatre ambassadeurs, dix-sept ministres plénipotentiaires et un chargé d'affaires¹. Aucun Etat ne déclara que le concordat qui le liait au Saint-Siège était anéanti par la prise de Rome.

Enfin, les Etats respectèrent les revendications papales en observant le protocole imposé pour les visites de souverains à Rome. Pie IX avait décidé que les chefs d'Etats non catholiques devaient se rendre à l'audience du Saint Père en partant de leur ambassade ou légation. Ils devaient y retourner directement avant de rendre visite à aucun personnage officiel. Ils étaient ainsi censés aller du territoire

1. Voir leur énumération p. 171 et suivantes.

pontifical à leur propre territoire. Cette fiction ingénieuse permettait de faire abstraction pour une heure du souverain réel de Rome. Ce protocole fut appliqué, avant la guerre, trois fois à Guillaume II et une fois à Edouard VII ; et, après la guerre cinq fois, même à des souverains musulmans, les rois Fouad et Amanoullah.

Quant aux souverains catholiques, défense leur fut faite de rendre visite au roi d'Italie, sous peine de se voir refuser audience au Vatican. Aussi est-ce à Venise que l'empereur François-Joseph rendit visite au roi Humbert. Enfreinte par le président Loubet, la règle motiva une note diplomatique de protestation du 28 avril 1904, d'où naquit la rupture de la France et du Vatican. Ce n'est qu'en 1920 que le Pape Benoît XV permit aux souverains catholiques de se rendre à Rome avec le protocole imposé aux souverains non catholiques.

67. Mais la spoliation du Saint-Siège eut un effet auquel beaucoup ne s'attendaient pas. Restée isolée et privée de son soutien temporel, la Souveraineté spirituelle gagna un prestige considérable. L'indépendance et le désintéressement de la Papauté apparurent quand on vit l'attitude des Papes dans une situation où les Etats ne risquaient pas de voir dans le Saint-Siège un rival.

Non seulement la personnalité internationale du Saint-Siège subsista, mais un nombre toujours croissant d'Etats la reconnurent. Le corps diplomatique qui comptait quatre ambassadeurs en 1870, en compte aujourd'hui huit. Le nombre des ministres et chargés d'affaires est passé de dix-huit à vingt-huit. Alors que, dans les dernières années du pouvoir temporel, aucun concordat ne fut conclu, dès 1880, des négociations s'engageaient. Depuis la guerre, le Saint-Siège a gagné des concordats avec la Bavière, le 29 mars 1924 ; la Pologne, le 10 février 1925 ; la Lithuanie, le 27 septembre 1927 ; la Roumanie, le 10 mai 1927. Il ne faut pas oublier non plus la médiation des Papes, en 1885, entre l'Allemagne et l'Espagne, à propos des îles Carolines. Si, en 1899, Léon XIII ne fut pas invité à la Conférence de La Haye, il n'en reçut pas moins une lettre de la reine

Wilhelmine l'informant de la tenue de la Conférence. Et pour lui permettre d'adhérer ultérieurement aux conventions de La Haye, auxquelles il n'était pas partie, Renault fit remplacer dans la clause d'accession le mot Etat par le mot Puissance.

Un événement de la plus haute signification fut la reprise des relations officielles de la France et du Vatican, en mai 1921. Désormais, presque toutes les puissances étaient représentées au Vatican. L'absence de l'Italie était de plus en plus regrettable pour elle.

Reconnaissant de plus en plus le prestige souverain de la Papauté, les Puissances tentèrent plusieurs fois de lui faire une situation digne d'elle et cherchèrent à résoudre la Question Romaine.

Pendant la guerre, particulièrement, apparut l'imperfection de la Loi des Garanties. Si nous en croyons Mussolini, « quelques mois après la déclaration de guerre, le roi d'Espagne était disposé à céder au Pape le palais de l'Escorial, et les évêques espagnols, en une lettre publique, en firent l'offre à Benoît XV ». Puis l'Allemagne, espérant se faire un allié du Saint-Siège, lui fit des avances. Elle songea à lui donner un territoire et pensa à une île de Dalmatie, à l'île d'Elbe, au Lichtenstein. Les Empires Centraux projetèrent aussi un système de garanties internationales, établi par eux et imposé aux alliés, dont la défaite semblait possible à ce moment.

Réalisables ou non, ces offres étaient tentantes. Mais elles présentaient un danger, d'autant plus redoutable qu'elles n'étaient pas totalement désintéressées : le Pape devenait le protégé des Empires Centraux. C'est pourquoi, dans une interview publiée dans le *Corriere d'Italia* du 28 juin 1915, le Cardinal Gasparri déclara : « La pensée du Pape est qu'il attend le règlement convenable de la situation du Saint-Siège, non pas des armes étrangères, mais du triomphe des sentiments de justice, dont il souhaite la diffusion de plus en plus large au sein de la nation italienne. »

§ 2. — Les Revendications du Saint-Siège

68. Les droits positifs violés. — 69. Les droits naturels insuffisamment reconnus.

68. Il suffit de se rappeler quelle était à ses yeux la situation juridique du Saint-Siège pour connaître ses revendications.

Il commençait par réclamer la réparation du préjudice qui lui avait été causé en 1870. Pour cela, il maintenait intacte sa prétention aux droits violés par le vainqueur. Mais la place accordée à cet élément dans les revendications pontificales diminuait avec les années. Il devenait de moins en moins probable que le Pape dût jamais recevoir satisfaction uniquement parce qu'il fallait réparer les dommages subis en 1870. Ces droits éventuels qu'il refusait de laisser s'éteindre par prescription, s'affaiblissaient par la force des choses. La politique romaine les conservait comme une sorte de monnaie d'échange qui pourrait servir le cas échéant.

69. Bien plus que sur le passé, en effet, les prétentions pontificales s'appuyaient sur les droits naturels du Saint-Siège. Les Papes voulaient une situation « conforme à la dignité du Siège apostolique et à la justice », suivant une expression du Cardinal Gasparri. Ils demandaient que la situation naturelle de la Papauté, sa personnalité internationale, son indépendance et sa souveraineté fussent reconnues, respectées, garanties et mises en évidence. Après avoir étudié en détail la théorie de la Question Romaine, il est facile de se rendre compte des revendications pontificales. On en trouvera la preuve dans quelques paroles officielles.

Le 15 juin 1887, Léon XIII écrivait au Cardinal Rampolla : « L'autorité du Pontificat suprême ne peut, de sa nature même et par la volonté expresse de son divin fondateur, être soumise à aucune puissance terrestre, mais elle doit jouir de la liberté la plus haute dans l'exercice de ses hautes fonctions. Et comme c'est de ce pouvoir suprême et de son

libre exercice que dépend le bien de l'Eglise tout entière, il était de la plus haute importance que son indépendance et sa liberté native fussent assurées, garanties, défendues à travers les siècles dans la personne de celui qui en était investi... Ici, où le Pontife demeure habituellement, il est nécessaire qu'il soit placé dans une telle condition d'indépendance dans laquelle, non seulement sa liberté ne soit en rien entravée par qui que ce soit, mais qu'il soit évident à tous qu'il ne l'est pas ».

A la date du 26 octobre 1926, le cardinal Gasparri fixait les points suivants que Mussolini nous rapporte dans son discours du 13 mai 1929 : « La condition que l'on va faire au Saint-Siège doit être conforme à sa dignité et à la justice. C'est pourquoi elle doit être telle qu'elle garantisse sa pleine liberté et indépendance, non seulement réelle et effective, mais encore visible et manifeste, avec territoire constituant sa propriété pleine et exclusive, tant de possession que de juridiction, comme il convient à une véritable souveraineté ; de plus, que son inviolabilité soit garantie contre toute éventualité. »

§ 3. — Les Solutions proposées

I. — SOLUTIONS NON TERRITORIALES

70. Les Divers projets. — 71. Impossibilité d'une solution non territoriale.

70. Suivant leurs défenseurs, il s'agissait de projets qui donnaient au Pape l'indépendance temporelle et, par conséquent, la souveraineté, sans lui donner un territoire formant un Etat dont il eut été le chef. Créée ou reconnue, cette souveraineté n'aurait eu pour base que la garantie donnée par certaines puissances qu'elle serait respectée.

On songea d'abord, tout naturellement, à une garantie assurée par l'Italie victorieuse au Pape qu'elle venait de déposséder. Ce fut la loi du 13 mai 1871. Malgré les illusions des libéraux italiens, elle ne put jamais être une solution.

le Saint-Siège refusant de reconnaître toute situation qui ne serait pas réglée par accord avec lui.

On pensa régler la question par accord du Saint-Siège et de l'Italie. Dans la longue énumération que M. Ausset fait des solutions proposées, il en mentionne deux à ce sujet. La réclusion au Vatican aurait cessé après renouvellement de la protestation traditionnelle. La Papauté aurait réservé ses revendications pour un jour meilleur ; accord tacite, mais démenti à toute la politique pontificale et renonciation à toutes prétentions ultérieures. Dans une autre hypothèse, la réclusion aurait cessé après un accord avec le Quirinal pour accroître et préciser les garanties accordées en 1871. C'en était fait de l'indépendance de la Papauté qui devenait italienne.

Les étrangers qui se préoccupèrent de la Question Romaine virent avec faveur une troisième sorte de solution. la garantie internationale. L'idée était séduisante : le Pape doit être défendu par tous les catholiques ; que les Etats qui en comptent un grand nombre s'intéressent à lui, en réglant sa condition par un traité international, du respect duquel ils se porteraient garants. On proposa à plusieurs reprises « l'internationalisation de la Loi des Garanties ». Précisée et amplifiée en ce qui concerne en particulier la souveraineté pontificale, cette loi aurait servi de texte à un traité où toutes les puissances représentées au Vatican auraient été parties.

71. Il fut impossible de résoudre la Question Romaine sans donner de territoire au Saint-Siège. Les divers systèmes de garanties étaient irréalisables : la seule garantie de l'Italie supprimait l'indépendance du Pape. La garantie internationale était repoussée par l'Italie. Accueillie avec prudence par le Vatican, cette idée fut nettement mise de côté pendant la guerre où elle servait trop de moyen de pression aux Empires Centraux. Il déclara ne se fier qu'aux sentiments de justice du peuple italien.

La garantie internationale n'était pas, en effet, sans danger. Elle donnait au Pape des protecteurs qui pouvaient devenir importuns. Sa mise en action serait difficile. Elle

eut été probablement illusoire ; souvent, les puissances garantes, ce fut le cas lors des affaires de Memel et Mossoul, se bornent à entériner un fait accompli.

II. SOLUTIONS TERRITORIALES

72. Restitution du territoire antérieur à 1870. — **73.** Création d'un Etat important. — **74.** Reconnaissance de la Souveraineté sur le minimum de territoire nécessaire.

72. Puisqu'on ne pouvait donner au Saint-Siège une souveraineté sans base territoriale, on chercha à reconstituer à son profit un Etat. Les Papes le réclamèrent toujours. « Tout ce que je désire, disait Pie IX, c'est un petit coin de terre où je serais le maître. »

Une solution extrême était la restitution des Etats pontificaux, le retour à l'état de choses de 1858, projet irréalisable et désavantageux pour la Papauté. On ne pouvait revenir sur l'unité italienne, fait irrévocable. La Papauté qui, de 1815 à 1859, eut toutes les peines du monde à administrer ses sujets toujours révoltés, se serait peut-être trouvée aux prises avec les mêmes inconvénients, au grand détriment de son prestige.

M. Ausset, dans cet ordre d'idées, parle d'une fédération italienne substituée au royaume actuel. Parmi les présidents placés à la tête des diverses régions, on aurait compté le Souverain Pontife. Ce projet n'avait évidemment aucune chance d'aboutir.

73. Plus conformes aux besoins du Saint-Siège, mais guère plus applicables, étaient les projets qui cherchaient à constituer une indépendance inviolable ou difficilement violable. Il s'agissait tantôt d'un territoire important aux environs de Rome à partir du Vatican, tantôt de la ville de Rome avec ou sans sa banlieue, tantôt d'un territoire autour du Vatican relié au monde par un « couloir vers la mer ».

Ces solutions étaient souvent ingénieuses, avantageuses au Saint-Siège, mais inapplicables et inutiles. On ne pouvait songer à ôter à l'Italie sa capitale naturelle pour la donner

au Pape. L'Italie ne tenait pas à céder d'importants territoires, même pauvres. Quant au couloir vers la mer, expliquait l'*Osservatore Romano* du 12 février 1929, « nullement nécessaire au droit ou à l'exercice de la souveraineté, il exigerait des dépenses considérables et resterait toujours un champ d'abus tout indiqué ». En Europe, d'ailleurs, huit Etats souverains n'ont pas d'accès à la mer.

De tels territoires auraient été à la fois trop petits et trop grands : trop petits, car il faut une surface considérable pour qu'un Etat soit matériellement à l'abri de la force ; trop grands, parce que la population, forcément assez considérable, aurait été une gêne plus qu'une garantie.

74. Il ne restait plus qu'à reconnaître au Saint-Siège le minimum de territoire nécessaire à l'exercice de la souveraineté. On pouvait, pour arriver à ce résultat, créer de toutes pièces un Etat spécial, ou simplement transformer en droit la situation de fait dont jouissait le Saint-Siège, par reconnaissance au Pape d'une souveraineté territoriale sur tout ou partie des immeubles occupés par le Saint-Siège. Ce serait obtenu, soit par l'intervention des diverses puissances réglant la condition du Saint-Siège et se portant garantes de son indépendance, soit par accord entre le Souverain Pontife et l'Italie.

Les Empires Centraux, pendant la guerre, élaborèrent dans cet ordre d'idées nombre de projets curieux qui méritent d'être mentionnés. En octobre 1914, c'est-à-dire avant l'entrée en guerre de l'Italie, Erzberger proposait une liquidation pacifique du conflit austro-italien. L'Autriche abandonnait au Souverain Pontife Trente et la partie italienne du Trentin, à la condition que le Pape les rétrocède à l'Italie. Cette dernière, en échange, modifiait la Loi des Garanties dans le sens désiré par le Saint-Siège et lui assurait un traitement financier convenable.

En mai 1915, on propose l'internationalisation de la Loi des Garanties, la complète indépendance territoriale de la Papauté, grâce à un Etat neutre comprenant la rive gauche du Tibre dans Rome, et de là jusqu'à la mer. L'indépen-

dance financière était assurée par une contribution *allemande* de 300 millions de marks.

On parla ensuite de donner au Pape une île de Dalmatie, puis l'île d'Elbe, puis la principauté de Lichtenstein. La famille régnante eut été dédommagée par le titre de Vicaire d'Empire héréditaire. On fit valoir en faveur de ce dernier emplacement sa position très centrale.

Un projet fut rédigé, le projet Erzberger, intitulé : « *Traité au sujet des sanctions internationales devant garantir la puissance temporelle du Pape* ». Il est intéressant parce qu'il contient en germes plusieurs institutions qui ont été créées par le traité de 1929. L'article premier décrit *l'Etat de l'Eglise*. Il comprend : « la Colline du Vatican et une bande de terrain qui établit la communication avec le Tibre et avec la ligne de chemin de fer de Viterbe. » Le détail en doit être fixé par « une commission composée de trois représentants du Saint-Siège, d'autant de représentants du Royaume d'Italie et d'un de Sa Majesté le Roi d'Espagne ».

« Article 2. — L'Etat de l'Eglise est pour toujours indépendant et neutre. Son indépendance et sa neutralité sont garanties par toutes les puissances signataires.

» Article 3. — Le Pape est le souverain de l'Etat de l'Eglise.

L'article 4 organise une citoyenneté vaticane pour « les légats du Pape, les nonces et internonces, les membres de la Maison du Pape, les fonctionnaires de l'administration du Pape et de l'Etat de l'Eglise, les membres des gardes pontificales et les ecclésiastiques qui habitent en permanence l'Etat de l'Eglise. »

L'Italie s'engage, par l'art. 5, à rendre le Tibre navigable, par l'art. 6 à verser au Saint-Siège 500 millions de liras, par l'art. 8 à respecter les représentants diplomatiques étrangers. En vertu de l'art. 7, « les autorités pontificales n'auront droit de juridiction que dans le cas de simple police. Pour le reste elles s'en remettant aux autorités de la Nation d'origine. Si ces autorités n'engagent pas les poursuites, c'est le gouvernement italien qui s'en chargera en vertu d'accords particuliers avec le Saint-Siège,

Benoît XV repoussa toutes les avances qui lui furent faites par les empires centraux.

Ces offres étaient visiblement fort peu désintéressées. Les accepter eut été prendre parti, puisqu'on était en pleine guerre ; le Saint-Siège devait rester neutre. Indépendamment des inconvénients inhérents à toute protection, il se rendait compte que plusieurs de ces projets l'exilaient de Rome, ce qui présentait de grands risques.

On ne pouvait donc pratiquement songer, après la guerre, qu'à stabiliser la situation de fait et à la transformer en état de droit incontesté, en reconnaissant au Pape la souveraineté territoriale sur les immeubles dont le Saint-Siège avait la jouissance. Cette reconnaissance devait émaner de l'Italie, et tenir dans un accord entre le Saint-Siège et elle, sans intervention de tierces puissances.

§ 4. — Fallait-il résoudre la Question Romaine ?

75. Les partisans du statu quo. — 76. Nécessité d'une solution pour l'Eglise. — 77. pour l'Italie.

75. Etant données les difficultés qu'il y avait à trouver une solution, l'insuffisance aussi de la solution la meilleure, beaucoup pensaient qu'il n'était pas besoin de chercher à résoudre la Question Romaine. Elle était insoluble, il n'y avait qu'à s'y résigner. C'était d'autant plus facile que les deux puissances naguère ennemies du Vatican et du Quirinal en étaient arrivés à un *modus vivendi* fort acceptable et ne semblaient plus brouillés que pour la forme.

Telle était l'opinion exprimée en octobre 1928 par une brochure de Luigi Genesso Coppa « Maintien du conflit entre l'Eglise et l'Etat, conflit qui, par le seul fait de son existence, est une démonstration visible et suffisante de l'indépendance papale et épargne au Saint-Siège des renoncements dangereux pour le cas où, dans l'avenir, se modifierait la situation politique de l'Italie, au profit de laquelle il aurait consenti à une transaction définitive sur son droit au principat civil. Solution spéciale, mais qui offre des avantages inappréciables, et notamment celui-ci qui étant

justifié par une fatalité inéluctable, elle permet la détente des esprits et des rapports entre les deux parties et autorise au moins une collaboration tacite ».

Il y a sans doute une part de vrai dans cette opinion. Mais le statu quo ne pouvait être une solution. Le régime établi en 1870 présentait pour le Saint-Siège comme pour l'Italie de sérieux inconvénients.

76. S'il est exact que la liberté d'action du Souverain Pontife ne pouvait être mise en doute, ce n'est pas parce que les circonstances de fait s'étaient modifiées depuis sa spoliation. C'est, au contraire, parce qu'il n'avait jamais quitté son attitude de protestation. Sans doute son intransigeance s'était-elle relâchée mais le fond des choses demeurait identique.

En effet la véritable situation restait la même ; quelles que fussent les avances de l'Italie, le Pape n'en restait pas moins sans souveraineté temporelle, sans garanties réelles. Son indépendance et sa souveraineté naturelles n'étaient pas assurées. Il protestait contre cette injustice. Mais ce ne pouvait être qu'une situation provisoire. Il faudrait qu'un jour ou l'autre, il obtienne satisfaction. Sinon, tôt ou tard, il renoncerait à ses droits, ou, du moins, l'opinion publique, habituée à ses protestations, les considérerait comme des formalités sans utilité réelle.

Et cette situation de fait, qu'il fallait tôt ou tard modifier, lui nuisait, parce qu'elle faisait naître des doutes sur ses véritables droits. Beaucoup niaient sa souveraineté et ne voyaient dans ses rapports avec les Etats que des faits.

En ce qui concerne plus particulièrement l'Italie, l'Eglise nationale était placée sous un régime peu satisfaisant aux yeux de la Papauté, puisque non concordataire. Il fallait un concordat, réglant le problème par l'accord des deux intéressés. Pour cela, la reconnaissance réciproque et donc la solution de la Question Romaine étaient indispensables.

77. Pour l'Italie aussi, la Question Romaine était gênante. Elle en souffrait dans son prestige et son amour propre ; elle risquait d'en souffrir matériellement.

L'Italie regrettait d'être devenue, par sa naissance même, l'ennemie du Pape. Nation catholique, elle apparaissait au monde comme persécutrice. « Les hommes du Risorgimento, dit Mussolini, visaient bien à réaliser l'unité de l'Italie, avec Rome capitale, mais ils auraient voulu que ce résultat s'obtînt, autant que possible, par une entente avec le Pontife Romain, sans nuire à son indépendance et sans offenser le sentiment religieux de l'immense majorité des Italiens ». Ils votèrent la Loi des Garanties et voulurent voir ainsi le problème résolu. Ils durent abandonner cette opinion.

La situation exceptionnelle de l'Italie apparut avec évidence le jour de la reprise des relations diplomatiques de la France et du Vatican. Trente cinq Etats étaient présents officiellement au Vatican. L'une des principales nations catholiques en était absente.

Dans cette Italie enfin unifiée après vingt ans de lutte, la Question Romaine était une anomalie, une sorte de négation de l'unité nationale. Elle n'était pas complète. Il s'agissait, suivant l'expression de Mussolini, de compléter, non de renier le Risorgimento, en accordant satisfaction au Pape.

Sa protestation, en effet, ne constituait pas seulement une atteinte morale, mais un danger éventuel, à peine probable sans doute, mais réel. Non seulement le Saint-Siège, ne reconnaissant pas le royaume d'Italie, n'avait renoncé à aucun de ses droits, mais il pouvait à chaque instant faire appel à une puissance alliée pour les faire recouvrer. La preuve en est que les Empires Centraux soulevèrent la Question Romaine pendant la guerre.

Si d'ailleurs il y avait peu de chances qu'il pût jamais rentrer par les armes étrangères en possession de la situation qu'il réclamait, du moins lui était-il possible de quitter Rome, trop inhospitalière. La question se posa plusieurs fois, par exemple quand le Roi d'Espagne lui offrit l'Esco-rial. La fuite du Pape porterait à la ville éternelle un coup fatal ; car elle est ville mondiale surtout parce qu'elle est la ville du Pape. L'Italie sans le Pape perdrait énormément.

Enfin l'Italie, comme le Saint-Siège, aurait voulu voir la

situation de l'Eglise Italienne réglée par un concordat. En 1925, le gouvernement fasciste entreprit de réformer la législation ecclésiastique devenue très désuète. Le 12 février fut constituée une commission sur les bancs de laquelle siégeaient trois prélats qui, bien qu'autorisés par le Saint-Siège, n'étaient pas ses représentants. L'avant projet, terminé le 31 décembre, constituait un progrès considérable en faveur de l'Eglise. Une lettre adressée par Pie XI au cardinal Gasparri, en reconnut le mérite. Mais il rappelait le principe historique de ne pas reconnaître au pouvoir civil la faculté de légiférer en matière ecclésiastique, sauf en vertu d'un accord avec le Saint-Siège. Une réforme efficace de la législation ecclésiastique ne pouvait donc s'effectuer qu'après règlement de la Question Romaine.

CONCLUSION

78. Pour tous les intéressés, une solution de la Question Romaine était ainsi de plus en plus nécessaire. Cinquante neuf années chargées d'évènements avaient permis de réfléchir à ce problème et d'étudier quelles seraient les bases de sa solution. Après des conflits parfois violents, les esprits apaisés étaient plus favorables à la conciliation. Mais beaucoup ne croyaient pas qu'elle fût possible, tant la question semblait inextricable. Les revendications pontificales étaient toujours les mêmes : respect des droits naturels du Saint-Siège, souveraineté spirituelle et indépendance effectives, absolues et visibles. Mais les solutions proposées pour faire droit à ces revendications paraissaient toutes précaires et présentaient toutes des dangers.

Pouvait-on prévoir en 1928 que la solution approchait ? Difficilement ; il était en tout cas impossible de connaître les détails. On pouvait seulement déduire des proclamations pontificales que l'accord serait entre le Saint-Siège et l'Italie et sur une base territoriale très étroite.

DEUXIÈME PARTIE

Les Accords du Latran

DEUXIÈME PARTIE

Les Accords du Latran

79. Le dénouement du conflit. — 80. Plan de la II^e Partie.

79. Les données du problème Romain étaient, on l'a vu, complexes au point que beaucoup doutaient qu'on pût jamais le résoudre. Le *Popolo d'Italia* du 28 janvier 1928 faisait allusion à « la Question Romaine qui, à ce qu'il paraît, reprend un somme pour un nouveau demi-siècle ». Cependant, dès 1928, l'approche d'un accord entre le Saint-Siège et l'Italie paraissait de plus en plus probable. La presse étrangère et particulièrement les journaux allemands en parlèrent peu avant Noël. Sans être en rien confirmée par les milieux officiels de l'un et de l'autre côté, cette annonce paraissait vraisemblable. Les journaux italiens, tant catholiques que fascistes, observaient le silence le plus strict. Mais on savait qu'au consistoire du 17 décembre, le Souverain Pontife avait fait aux cardinaux, en dehors de l'allocution traditionnelle, une communication dont la nature était demeurée secrète, mais qui ne pouvait, croyait-on, se rapporter qu'à une solution éventuelle de la Question Romaine.

Qu'un dénouement fût proche, peu de gens, dans les milieux bien informés, en doutaient. Mais on ignorait quel était l'état d'avancement des négociations et les précisions très variées que la presse étrangère donnait au sujet du futur Etat pontifical étaient visiblement dues à des imaginations très fantaisistes. On croyait en tout cas que l'événement n'était pas imminent.

On se trompait sur ce dernier point. Le mercredi six février au soir, les ambassades et légations accréditées auprès du Saint-Siège furent informées que le Cardinal Secrétaire d'Etat recevrait le lendemain-matin, à dix heures et demie, au Vatican, tous les chefs de mission pour leur faire une communication importante. Cette invitation collective n'avait qu'un précédent : la convocation de tous les membres du corps diplomatique auprès de Pie IX, le matin du 20 septembre 1870. Aucun des diplomates convoqués par le Cardinal Gasparri ne se méprit sur le caractère de la communication qui les attendait : la Question Romaine était résolue.

Ils ne se trompaient pas et la nouvelle, ainsi rendue officielle, fut publiée par un communiqué de l'Agence Havas du 7 février : « Les membres du corps diplomatique accrédités auprès du Saint-Siège ont été convoqués ce matin à 10 h. 30, par le Cardinal Gasparri, Secrétaire d'Etat. Ils se sont réunis dans l'appartement du Cardinal, qui leur a donné communication des accords intervenus entre le Saint-Siège et l'Italie pour le règlement de la Question Romaine. Les nonces accrédités auprès des Gouvernements ont reçu les instructions pour faire à ces derniers une communication analogue ».

La signature au palais de Latran du traité et du concordat, le onze février, et leur ratification le sept juin, mirent fin au conflit qui avait éclaté cinquante neuf ans auparavant et réconciliait les deux souverains de Rome, le Pape et le Roi d'Italie.

80. La Question Romaine est donc résolue ; plus exactement, suivant l'expression de M. Victor Bucaille, elle a, encore une fois changé d'aspect. C'est cet aspect, déterminé par les textes de 1929, qu'il faut maintenant examiner. Il est nécessaire de considérer les textes eux-mêmes, les changements qu'ils apportent à la situation des parties en présence, et grâce à cette étude, la situation actuelle du Souverain Pontife.

L'examen des accords comprendra une partie historique, concernant les négociations relatives à la Question Romaine

depuis la guerre, et racontant les événements de 1929 depuis le 7 février, jour où la nouvelle de la réconciliation fut officiellement annoncée, la signature, les cérémonies qui la célébrèrent, les discours où les deux intéressés commentèrent leurs actes, les discussions des Chambres et les polémiques qui s'ensuivirent entre le Vatican et le Quirinal, et enfin, le 7 juin, la ratification des accords.

Il convient, après avoir exposé ces faits, d'analyser brièvement les textes, c'est-à-dire le traité, le concordat et leurs annexes.

La connaissance sommaire des faits qui ont entouré la naissance des accords du Latran, et de leur contenu permet d'apprécier l'importance des événements de 1929. Il est facile, en reprenant les diverses stipulations des textes d'énumérer les prestations réciproques des deux parties et les changements apportés à leur situation.

On peut alors terminer en détaillant la position que le Saint-Siège occupe actuellement dans la communauté internationale et en la comparant avec celle qu'il doit théoriquement posséder d'après les principes déjà exposés.

TITRE PREMIER

Les Accords

CHAPITRE V APERÇU HISTORIQUE

§ 1. — Les Négociations

- 81.** La première tentative en 1919.
82. Les ouvertures, 1926. — **83.** Les négociations privées, 1926. —
84. Les négociations officielles, 1926-28. — **85.** Les négociations officielles, 1928-29.

81. Aucune véritable négociation touchant la solution du problème romain ne fut engagée jusqu'à la fin de la guerre.

En 1919, raconte Mussolini, eurent lieu des pourparlers entre le Saint-Siège et le président du Conseil d'alors, l'honorable Orlando. L'occasion de cette sorte de préliminaire de conciliation fut la discussion de la conférence de la paix. Prétendant régler toutes les questions internationales en suspens, les plénipotentiaires voyaient graviter autour d'eux nombre de personnalités qui venaient soutenir les causes pendantes devant la conférence. De ce nombre était un évêque américain, Mgr Kelly, d'Oklahoma, qui, encouragé par le Cardinal Mercier, sonda le terrain. Par M. Brambilla, conseiller de la délégation italienne, il fut introduit auprès d'Orlando.

On parla d'un territoire qui commencerait au Pont Saint-Ange et comprendrait le Château Saint-Ange, d'un débouché sur la mer, d'une garantie des autres Etats à obtenir

par l'intermédiaire de la Société des Nations. Transmises au Vatican, ces idées motivèrent un voyage de Mgr Ceretti à Paris, où il s'entretint le 1^{er} juin avec Orlando. Les Souverains intéressés prirent connaissance de ces propositions qui n'eurent pas de suite ; car, le 15 juin, le ministère Orlando, mis en minorité, fut obligé de démissionner.

**

82. Les troubles qui agitèrent l'Italie pendant les années qui suivirent la guerre ne permirent pas aux gouvernements successifs de penser de façon suivie à la Question Romaine. Les préoccupations du moment les absorbaient tout entiers. Ce n'est que lorsque le régime fasciste fut solidement implanté et l'ordre complètement rétabli que les nouveaux dirigeants prirent à tâche de résoudre les grands problèmes politiques pendants depuis longtemps. L'immensité même de ces problèmes et les difficultés que présentait leur solution encourageait le Duce à les attaquer de front. Parmi eux, l'un des plus graves, et sans doute le plus délicat, était la Question Romaine. De quel accroissement de prestige ne jouirait pas le fascisme s'il résolvait cette énigme, dont Crispi avait dit : « Le plus grand homme d'Etat est celui qui résoudra la Question Romaine ? »

Ce règlement était d'autant plus nécessaire que la question était une pierre d'achoppement pour une réforme dont l'utilité était de jour en jour plus grande, celle de la législation ecclésiastique. Lorsque le Souverain Pontife eut laissé entendre qu'elle ne pouvait s'effectuer par voie unilatérale, le Garde des Sceaux Rocco déclara, le 14 mai 1926, que le gouvernement abandonnait provisoirement le projet jusqu'à ce qu'il puisse en reprendre la discussion « sur des bases plus larges ».

Par l'intermédiaire d'un prélat, en même temps journaliste, Mgr Pucci, le Vatican reçut l'interprétation exacte des paroles du ministre. Il s'agissait de résoudre la Question Romaine. Le Gouvernement fasciste était même désireux de le faire savoir officieusement au Saint-Siège. Ce dernier répondit qu'il n'était pas a priori hostile à cette idée ;

il serait même heureux d'entamer des négociations, mais une condition était posée : l'initiative devait venir du Quirinal.

Connaissant l'état d'esprit du Saint-Siège, le gouvernement fasciste ne devait pas tarder à ouvrir les négociations. Elles comprirent trois phases, privée, d'août à octobre 1926 ; officieuse, d'octobre 1926 à novembre 1928 ; officielle, de novembre 1928 au 11 février 1929.

83. Les conversations privées eurent lieu entre le conseiller d'Etat Italien Dominique Barone et l'avocat consistorial François Pacelli, frère du cardinal secrétaire d'Etat actuel, à partir du 6 août : on se mit d'accord sur la base des pourparlers : reconnaissance au Saint-Siège d'une petite enclave territoriale; pas de garantie de puissances tierces; règlement simultané de la Question Romaine et des relations de l'Eglise et de l'Etat en Italie; en particulier, application au mariage des règles du droit canonique.

Transmises au Duce et au Cardinal Gasparri, ces propositions furent examinées par eux. Le 4 octobre, Mussolini autorisa M. Barone à poursuivre confidentiellement ses négociations, par une lettre datée du « 4 octobre, fête de Saint-François d'Assise ». Le 6 octobre, le Cardinal Gasparri donnait à M. Pacelli un mandat analogue.

84. Les négociations officieuses furent longues, parfois difficiles. Elles nécessitèrent cent dix entretiens. A leur tour, les négociateurs en référèrent à leurs mandants : M. Pacelli eut avec Pie XI cent vingt-neuf audiences de trois ou quatre heures, à certaines desquelles assistait aussi le Cardinal Gasparri.

On examina d'abord le traité, dont un projet, en seize articles, était achevé le 24 novembre 1926, puis, avec le secours de Mgr Borgongini Duca, spécialiste de ce genre de négociations, le concordat dont le projet était achevé en avril 1927.

La discussion porta ensuite sur des points de détail, notamment l'étendue du territoire. On pensait donner au Pape, outre le Vatican, la villa Doria Pamphili, où se seraient ins-

tallées les ambassades et légations, et le territoire intermédiaire. Mussolini refusa, pour ne pas céder un pouce du territoire italien. Il proposa seulement la concession sur ce territoire de l'exterritorialité, la souveraineté de l'Etat italien étant reconnue par une redevance d'une lire. Dans ces conditions le Saint-Siège retira sa prétention.

D'autres difficultés plus sérieuses surgirent à propos du Concordat, par suite du désaccord entre la doctrine catholique et la doctrine fasciste touchant l'enseignement et les organisations d'action catholique.

Malgré tout, on en arriva, le 29 août 1928, à des projets définitifs de traité et de concordat. Transmis aux divers intéressés, avec lenteur à cause des vacances, ils devaient servir de base aux négociations officielles.

85. Le 22 novembre 1928, le roi Victor-Emmanuel III nomma Mussolini plénipotentiaire. Le 25 novembre, le Pape remit au Cardinal Gasparri les mêmes pouvoirs.

Avec l'aide des trois négociateurs précédents, les deux plénipotentiaires examinèrent les projets. La mort de M. Barone, le 4 janvier 1929, brusqua la conclusion des accords. Les derniers détails en furent réglés par le Duce, discutant directement avec M. Pacelli, et assisté de trois experts, M. Rocco, garde des Sceaux, un fonctionnaire de la direction des cultes et, pour les questions de limites du nouvel Etat, un ingénieur du ministère des travaux publics, M. Cozza.

§ 2. — La Signature et la Ratification

86. La signature et les cérémonies qui l'ont entourée. — **87.** Les Chambres italiennes. La polémique à propos du discours de Mussolini. — **88.** La Ratification.

86. Le 7 février 1929, à 10 h. 30, les représentants des puissances accréditées auprès du Saint-Siège, réunis dans une salle de l'appartement du Secrétaire d'Etat, reçurent du Cardinal Gasparri notification officielle de l'accord très prochain du Saint-Siège et de l'Italie.

Le 11 février, les représentants du Vatican et du Quiri-

nal se rendirent au Palais du Latran. Le Cardinal Gasparri était accompagné de Mgr Borgongini Duca, négociateur du Concordat, de Mgr Pizzardo, de M. Pacelli, qui avait mené la discussion des accords. Mussolini était suivi du Garde des Sceaux Rocco et de MM. Grandi et Giunta respectivement sous-secretsaires d'Etat aux affaires étrangères et à la présidence du Conseil. Les plénipotentiaires donnèrent lecture des documents établissant leurs pouvoirs et, à midi, apposèrent leurs signatures sur le traité et le concordat.

Le lendemain, à l'occasion du septième anniversaire de son couronnement, Pie XI donna solennellement sa bénédiction du haut de la loggia extérieure de Saint-Pierre. La Question Romaine était résolue.

Les 12 et 13 février, dans deux discours très importants, le Souverain Pontife expliqua la signification et l'importance des événements.

Le 12 février, le prince Colonna, assistant au trône pontifical, rouvrit ses salons où aucune réception de gala n'avait eu lieu depuis 1870. A ce *ricevimento*, on vit pour la première fois se mélanger dans une réception officielle les personnages les plus représentatifs du monde noir — le Vatican et du monde blanc — le Quirinal —, depuis longtemps d'ailleurs entrés en contact dans la pratique.

Le samedi 9 mars, Pie XI reçut en audience les membres du corps diplomatique, qui venaient présenter leurs félicitations. Le Doyen, M. Magalhaes de Azeredo, ambassadeur du Brésil prit la parole en termes éloquents.

Le même jour, le Souverain Pontife reçut les félicitations du Sacré Collège, exprimées par le Cardinal Vannutelli.

*
**

87. La ratification devait être obtenue le 11 juin. Pour que celle du roi d'Italie fût valable, elle devait être autorisée par le Parlement. La Chambre Italienne ayant été dissoute, il fallait attendre la réunion de la nouvelle Chambre, élue d'après un nouveau système électoral, création originale du fascisme.

Le 10 mars, à la première assemblée quinquennale du régime fasciste, Mussolini fit un grand discours-programme. Les passages relatifs à la question religieuse furent jugés satisfaisants par les autorités catholiques qui ordonnèrent aux fidèles de voter pour la liste nationale fasciste. Un tel concours lui permit de passer tout entière, le 24 mars, à une majorité écrasante.

L'ouverture du Parlement eut lieu le 20 avril avec une solennité exceptionnelle. Le discours du trône annonça le dépôt du projet de loi ratifiant les accords et des projets modifiant la législation italienne en conformité avec le concordat. En même temps, était constituée une commission pour l'exécution du concordat composée de représentants du Vatican et du Quirinal sous la présidence de M. Rocco, Garde des Sceaux.

Rédigé et présenté en conseil des ministres les 13 et 14 mars, le projet de loi de ratification, accompagné d'un remarquable exposé des motifs de Mussolini, fut déposé sur le bureau de la Chambre le 1^{er} mai. Trois séances furent consacrées à sa discussion qui se termina, le 13 mai, par un discours du premier ministre. Ce discours, qui dura près de trois heures, montra chez son auteur un désir très vif de faire admettre la nouvelle situation à certains esprits récalcitrants, en la travestissant. Il tenta de ménager à la fois l'opinion catholique et l'opinion anticléricale qui considérait les accords et surtout le concordat comme un attentat sacrilège contre la souveraineté de l'Italie. Il réussit au delà de toute espérance, au point même qu'il faillit détruire tout le bénéfice du travail déjà accompli et brouiller de nouveau le Vatican et le Quirinal.

A côté d'éloges très sincères du Pape, le dictateur, dit le P. de la Brière, « fit entendre les paroles les plus malsonnantes sur les origines historiques du christianisme. » Selon Mussolini, « si cette religion était restée en Palestine, elle aurait été très probablement l'une de ces nombreuses sectes qui fleurissent sous ce climat ardent et, très probablement aussi elle se serait éteinte sans laisser de traces. »

Sur ce point et à propos de l'Eglise « qui dans l'Etat n'est pas souveraine, n'est même pas libre » du mariage, de l'en-

seignement, de l'étendue des concessions que l'orateur voulait démontrer nulles, il y avait des termes que le Vatican ne pouvait admettre. Dès le lendemain, 14 mai, le Souverain Pontife recevant les élèves du Collège de Mondragone avait saisi cette occasion de protester contre les idées fascistes sur l'éducation. Le 30 mai, dans une lettre au Cardinal Gasparri, Pie XI répondit en détail au discours du 13 mai.

Il y eut un moment de véritable crise. On sentit qu'en présence de la maladresse voulue du chef du Gouvernement, une rupture menaçait de se produire ; c'en était fait de tout espoir de résoudre avant longtemps la Question Romaine. Le Gouvernement fasciste risquait de s'aliéner l'opinion catholique. Aussi, lorsqu'il prit part à la discussion du Sénat, le Duce prononça-t-il le 25 mai un nouveau discours dans lequel, sans se soumettre entièrement, il retirait ou corrigait la plupart de ses paroles imprudentes.

La ratification des accords et les lois concernant le mariage et les entités ecclésiastiques furent adoptées par l'unanimité de la Chambre le 14 mai, par la presque unanimité du Sénat le 25 mai. Ce deuxième vote, par suite de la composition du Sénat, est bien plus significatif : la Chambre de la législature de 1929 ne comprend que des députés adhérents au parti fasciste et soumis à sa discipline. Le Sénat se compose de membres à vie plus indépendants.

Les Lois furent promulguées le 27 mai et publiées le 5 juin au journal officiel.

88. Le débat ouvert par les discours du 13 et du 25 mai durait encore puisque c'est ce même 5 juin que fut publiée la lettre de Pie XI au Cardinal Gasparri. Très énergique, ce document pouvait déterminer chez Mussolini une réaction violente. Il n'en fut rien. Seul, un journal fasciste de Rome entreprit de répondre au Pape. Il fut d'ailleurs immédiatement séquestré.

L'échange des instruments de ratification eut lieu à la date prévue, 7 juin 1929, dans la salle des congrégations de la Secrétairerie d'Etat au Vatican. A cette occasion, pour la

première fois, quatre ministres italiens franchirent la Porte de Bronze et pénétrèrent dans le Palais pontifical.

Aussitôt le traité ratifié, l'Italie commença l'exécution de la convention financière et nomma le comte de Vecchi ambassadeur auprès du Vatican. Le Pape nomma Mgr Borgognini Duca nonce auprès du Quirinal et promulgua les six lois constitutionnelles de la cité du Vatican.

Le Souverain Pontife était chef d'un Etat, le Royaume d'Italie était définitivement reconnu, la Question Romaine telle qu'elle se posait depuis 1870 était donc résolue.

CHAPITRE VI

ANALYSE DES ACCORDS DU LATRAN

89. Le procès-verbal de ratification et l'indivisibilité des deux actes. — 90. Remarques sur la forme des accords.

89. Les Accords du Latran se composent de deux actes, un traité politique, suivi de 4 annexes dont la dernière est une convention financière, et un concordat.

A côté des accords, il faut mentionner le procès-verbal d'échange des ratifications. Il contient ce paragraphe : « Les Hautes Parties contractantes, au moment de procéder à l'échange des ratifications des accords du Latran, ont réaffirmé leur volonté d'observer loyalement dans la lettre et dans l'esprit, non seulement le traité avec la reconnaissance irrévocable et réciproque de souveraineté et l'élimination définitive de la Question Romaine, mais aussi le Concordat dans ses hautes finalités tendant à régler les conditions de la Religion et de l'Eglise en Italie ».

Ce texte exprime avec force l'indissolubilité du bloc formé par les deux accords. Bien qu'il y ait deux textes distincts, correspondant à deux matières distinctes, il n'y a qu'un seul et même acte. L'inobservation du traité est considérée comme une violation du concordat et réciproquement.

Dès le 11 février, Pie XI, recevant les prédicateurs de Carême de Rome, avait proclamé publiquement cette indissolubilité, condition *sine qua non* de la conciliation. Il y a, dit-il, « un concordat, que nous avons voulu, dès le début, indissolublement uni au traité, pour régler comme il convient les conditions religieuses en Italie ».

Mussolini pensait de même. « Traité et concordat, suivant leur lettre et leur esprit, comme aussi suivant les ententes explicites, orales et écrites, sont le complément nécessaire l'un de l'autre et ils sont inséparables, indissociables l'un

de l'autre. Il en résulte que *simul stabunt* ou bien que *simul cadent* ».

L'indissolubilité des actes est mentionnée dans le préambule du concordat « dès le début des négociations entre le Saint-Siège et l'Italie pour résoudre la Question Romaine, le Saint-Siège lui-même a proposé que la négociation relative à cette question eût pour nécessaire complément un concordat destiné à régler les conditions de la religion et de l'Eglise en Italie ».

Un signe, tangible en quelque sorte, est l'interversion de l'article 1 du traité et du § 2 de l'article 1 du concordat. Le traité débute par un article par lequel l'Italie déclare la religion catholique « seule religion de l'Etat ». Cette clause devrait figurer dans le concordat. Ce dernier art. 1 § 2 décide « en considération du caractère sacré de la Ville Eternelle, le Gouvernement Italien aura soin d'empêcher à Rome tout ce qui pourrait être contraire à ce caractère ».

Il n'est donc pas exact de dire qu'il y a eu solution de la Question Romaine par le traité politique du Latran. Elle a été résolue par « les accords » du Latran, ensemble indivisible de deux textes.

90. Les accords sont rédigés en Italien¹, ils commencent comme tous les actes diplomatiques du Saint-Siège par la formule « au nom de la Très Sainte Trinité ».

Mussolini, pour répondre à « quelques résidus des loges maçonniques », a démontré que cette formule est traditionnelle. Il cite en exemple même des traités entre souverains non catholiques : en 1712, par exemple, entre le Sultan et le Tzar. A fortiori, dès qu'une partie était catholique, la formule était toujours employée autrefois. Elle l'était encore au XIX^e siècle. Quant aux traités et concordats avec le Saint-Siège, ils portent tous la formule.

Il est permis enfin de faire l'éloge de la forme même du traité. « Il n'y a pas une ligne, pas une expression des

¹ Il aurait pu en être autrement, la diplomatie pontificale affectionnant les textes rédigés en langue française. C'est d'ailleurs conforme à la pure tradition de la diplomatie européenne. Sont rédigés en français les concordats polonais du 10 février 1925, lithuanien du 27 septembre 1927 et roumain du 10 mars 1927.

accords qui n'aient été depuis une trentaine de mois l'objet particulier de nos études », déclare le Pape. Mûrement étudié par les intéressés au milieu du secret le plus absolu, le texte du traité est remarquablement clair et ordonné. Cette bonne rédaction ne peut que contribuer à rendre aisée la solution des litiges qui pourraient naître touchant l'interprétation des accords.

§ 1. — Le Traité

91. Caractère du traité, le préambule. — 92. Le corps du traité.

93. Les annexes.

Le traité se compose d'un préambule, de vingt-sept articles, de quatre annexes, et de plans accompagnant l'énonciation des immeubles pontificaux.

L'objet de ce pacte, défini par le préambule est une convention diplomatique exactement de même caractère que les autres traités internationaux habituellement conclus par les diverses puissances les unes avec les autres. Il traite des conditions territoriales et politiques de la Cité du Vatican et des rapports du nouvel Etat avec le royaume d'Italie. On n'a donc pas lieu de le classer dans la catégorie des pactes concordataires. Ces conventions, explique le P. de la Brière, « diffèrent des autres accords diplomatiques en ce qu'ils ne comportent pas une exacte parité et réciprocité de valeur entre les stipulations. L'Etat prend des engagements de caractère temporel ; l'Eglise prend des engagements sur des matières spirituelles. Or, les valeurs spirituelles et temporelles appartiennent à deux domaines distincts, qui sont incommensurables l'un à l'autre. Mais le traité du Latran, définissant le statut d'un nouvel Etat et ses relations avec un Etat voisin, appartient complètement à la catégorie universellement connue des traités diplomatiques et politiques entre Etats ». Il est un traité politique. Et d'ailleurs « il paraît bien être le seul document actuel de la diplomatie pontificale qui traite uniquement de questions temporelles¹ ».

1. *L'organisation internationale du monde et la papauté souveraine*, 3^e série (1927-29) p. 41-42.

Le préambule constate le désir de conciliation des deux parties. Il fallait, pour que cesse leur différend, résoudre la question « née en 1870 de l'annexion de Rome au Royaume d'Italie sous la dynastie de la maison de Savoie ». Le Saint-Siège n'y consentait que si, pour satisfaire ses prétentions légitimes, on lui accordait « l'indépendance absolue et visible », en lui garantissant « une souveraineté indiscutable même dans le domaine international ».

Sont nommés plénipotentiaires « pour Sa Sainteté, son éminence révérendissime le cardinal Pierre Gasparri, pour Sa Majesté, son excellence le chevalier Benito Mussolini ».

92. A l'exception du premier, tous les articles concernent la situation du Saint-Siège et des personnes qui y sont attachées.

L'article 2 reconnaît la souveraineté du Saint-Siège dans le domaine international comme un attribut inhérent à sa nature ».

Les articles 3 à 7 reconnaissent la cité du Vatican et en organisent les détails. Le Saint-Siège possède « pleine propriété, pouvoir exclusif et absolu, et juridiction souveraine sur le Vatican ».

L'art. 8 reproduit presque textuellement l'art. 2 de la loi des Garanties. Il assimile les crimes et délits commis en territoire italien contre le Pape aux crimes et délits contre la personne du Roi.

Les art. 9, 10 et 11 organisent la protection des personnes attachées au Saint-Siège. Aux unes, l'article 9 accorde une nationalité spéciale, aux autres, « qui seront indiquées dans un tableau au sujet duquel les hautes parties contractantes se mettront d'accord » l'article 10 accorde dispense « du service militaire, du jury et de toute prestation de caractère personnel ». Enfin, les fonctionnaires pontificaux ne peuvent être inquiétés ou gênés dans l'exercice de leurs fonctions par les autorités italiennes, « les organismes centraux de l'Eglise sont affranchis de toute ingérence » (art. 11).

L'article 12 reconnaît le droit de légation que l'article 14 de la Loi des Garanties se contentait d'admettre comme un fait.

Les articles 13 à 16 reconnaissent ou attribuent au Pape de nombreux immeubles privilégiés, à Rome et alentours.

L'article 17 dispense de tout impôt les rétributions et salaires payés par le Saint-Siège.

L'article 18 oblige le Saint-Siège à laisser visibles « les trésors d'art et de science existant dans la Cité.

Les articles 19, 20 et 21 contiennent quelques règles destinées à atténuer les inconvénients présentés par ce fait que l'Etat vatican est enclavé dans le territoire italien. Il y a assimilation du passeport pontifical au passeport italien pour les dignitaires pontificaux et les diplomates (art. 19), libre transit des marchandises (art. 20), protection de la liberté du Conclave et privilèges aux cardinaux (art. 21).

Les articles 22 et 23 précisent la validité des sentences des tribunaux vaticans ou italiens sur les deux territoires.

Pour l'article 24, le Saint-Siège déclare qu'il veut demeurer et demeurera étranger aux compétitions temporelles entre les autres Etats aux réunions internationales convoquées pour cet objet, à moins que les parties en litige ne fassent un appel unanime à sa mission de paix, se réservant en chaque cas de faire valoir sa puissance morale et spirituelle. En conséquence, la Cité du Vatican sera toujours et en tout cas considérée comme un territoire neutre et inviolable. »

L'article 25 mentionne la convention financière de l'annexe IV.

L'art. 26 constate la satisfaction du Saint-Siège, reconnaît officiellement le royaume d'Italie et l'Etat du Vatican, déclare éliminée la Question Romaine et abrogée la Loi des Garanties.

L'article 27 fixe un délai de quatre mois pour la ratification.

93. Les trois premières annexes énumèrent les possessions du Saint-Siège. Elles sont accompagnées de nombreux plans.

Le Saint-Siège possède d'abord un Etat : le Vatican (annexe I).

Il possède (annexe II) des « immeubles jouissant du

privilège d'exterritorialité, avec exemption d'expropriations et d'impôts ». Ils sont au nombre de douze, parmi lesquels des « Immeubles sur le Janicule », occupant une superficie de trente hectares environ qui est contiguë à l'Etat pontifical..

Huit immeubles enfin (annexe III) son exempts d'expropriation et d'impôts.

La convention financière (annexe IV) forme une sorte de traité spécial. Un préambule assez long rappelle les besoins pécuniaires du Saint-Siège, son peu de ressources et constate la modération de ses demandes.

Trois articles assurent au Saint-Siège un capital de 750.000.000 de lires, plus une rente annuelle de 50.000.000 (art. 1), les déclarant suffisants pour le Saint-Siège (art. 2) et affranchis de tout impôt (art. 3).

La convention financière est, comme le traité et le concordat, revêtue de la signature des plénipotentiaires.

§ 2. — Le Concordat

94. Le concordat se compose d'un préambule et de quarante-cinq articles.

Le préambule constate le lien des deux problèmes : solution de la Question Romaine, règlement de la situation de l'Eglise italienne, et rappelle la signature du traité résolvant le premier problème.

L'article premier rappelle que, par l'article premier du traité « l'Italie assure à l'Eglise le libre exercice du pouvoir spirituel, le libre et public exercice du culte, ainsi que celui de sa juridiction en matière ecclésiastique ». Dans le § 2, il mentionne « le caractère sacré de la Ville Eternelle. »

L'article 2 établit « la liberté de communication du Saint-Siège et des évêques avec les autorités ecclésiastiques et les fidèles, et la liberté de publication de tous actes ecclésiastiques dans les édifices du culte. »

Les articles 3 à 8 réglementent les privilèges des clercs.

Les articles 9 et 10 exemptent de réquisition ou d'occupation les édifices du culte.

Les articles 11 et 12 énumèrent les dix fêtes d'obligation qui sont en même temps fêtes légales.

Les articles 13, 14 et 15 organisent les services de l'aumônerie militaire.

Les articles 16, 17, 18 décident de procéder à une révision des circonscriptions diocésaines. Cette clause est classique dans les concordats. Il s'agit de faire cesser des situations anachroniques et gênantes en faisant concorder autant que possible les circonscriptions ecclésiastiques avec les circonscriptions administratives. Il faut aussi empêcher qu'une partie de l'Etat relève d'un diocèse étranger ou inversement.

Les articles 19 à 26 règlent la nomination des personnes investies de bénéfices ecclésiastiques. Ils se conforment à une pratique de plus en plus suivie aujourd'hui : le pouvoir civil, ou les particuliers, n'ont aucun droit à disposer des bénéfices. La provision appartient à l'autorité ecclésiastique qui consulte l'autorité civile. En particulier, « le choix des évêques et archevêques appartient au Saint-Siège. Avant de procéder à la nomination, il communiquera le nom de la personne choisie au gouvernement italien pour s'assurer que celui-ci n'a pas de raison de caractère politique à opposer à sa nomination » (art. 19). « Les évêques, avant de prendre possession de leur diocèse, prêtent, entre les mains du chef de l'Etat, un serment de fidélité » dont l'article 20 donne la formule. Le concordat italien reproduit là presque textuellement les concordats bavarois (1924), polonais (1925), roumain (1927), lithuanien (1927) et l'accord avec la Tchécoslovaquie (1928).

L'article 27 donne au Saint-Siège la propriété de trois lieux de pèlerinage : Lorette, Assise, Padoue.

L'article 28 accorde pleine condonation aux possesseurs de biens d'Eglise violés. C'est une clause habituelle des concordats. En 1801, pour rassurer les acquéreurs de biens nationaux, dont beaucoup étaient d'anciennes propriétés ecclésiastiques et dont, par suite, les possesseurs étaient excommuniés, Pie VII accorda de même pleine condonation, c'est-à-dire renonça à faire valoir ses droits éventuels et légittima l'occupant actuel.

Les articles 29 à 32 prévoient la mise en accord de la législation italienne avec le droit canonique et diverses réformes touchant principalement les personnes morales ecclésiastiques.

L'article 33 réserve au Pape la disposition de toutes les catacombes existant à Rome et dans le reste du royaume.

Par l'article 34, l'Italie « pour redonner à l'institution du mariage, qui est la base de la famille, une dignité conforme aux traditions catholiques de son peuple reconnaît au sacrement de mariage, réglé par le droit canonique, les effets civils ». C'est le curé qui est officier d'état-civil pour ceux qui désirent se marier devant lui. C'est alors l'officialité, tribunal ecclésiastique diocésain, qui sera seul juge des litiges concernant « la nullité du mariage et la dispense du mariage, ratifié et non consommé ». Les causes de séparation de corps continuent de ressortir aux tribunaux.

L'Italie reconnaît les décorations pontificales (art. 41) et les titres nobiliaires conférés par le Pape (art. 42).

Par l'article 43, l'Italie « reconnaît les organisations dépendant de l'action catholique italienne ». Le Saint-Siège « renouvelle à tous les ecclésiastiques et religieux d'Italie la défense de s'inscrire et de militer dans quelque parti politique que ce soit ».

L'article 44 décide que les difficultés seront réglées par voie amiable.

L'article 45 règle l'entrée en vigueur du pacte, abroge les dispositions contraires et ordonne la nomination d'une commission mixte pour exécuter le concordat. Cette commission s'est réunie pour la première fois le 11 avril 1929, au Ministère de la justice, sous la présidence du garde des sceaux Rocco.

TITRE II

L'importance des événements de 1929

95. Préliminaires.

95. Le récit des événements de 1929 et le bref aperçu qui précède touchant les stipulations des accords du Latran devaient précéder une analyse de la nouvelle situation du Saint-Siège.

Mais, avant d'étudier la situation juridique de la Papauté telle qu'elle est fixée par le nouveau régime, il importe d'analyser avec attention les événements de 1929. C'est en effet une question assez délicate de savoir ce que les deux parties ont perdu ou gagné, comment leur sort s'est trouvé modifié.

L'avenir dira si Pie XI et Mussolini se sont trompés, ou si, au contraire, leur œuvre est destinée à durer. C'est un jugement que, seule, une haute autorité, jointe à un certain recul dans le temps, peuvent permettre de porter. Mais du moins peut-on tenter d'énumérer les prestations que chacune des deux parties fait à l'autre.

Une fois déterminés les éléments de l'échange, on peut examiner en second lieu les changements apportés à la situation des intéressés, en droit d'abord, en fait ensuite.

CHAPITRE VII

LES PROTESTATIONS RECIPROQUES DES DEUX PARTIES

§ 1. — Le Saint-Siège

96. Reconnaissance du Royaume d'Italie. — **97.** Abandon des revendications antérieures. — **98.** Concessions de détail dans le Concordat.

96. Par l'article 26 du traité, « le Saint-Siège reconnaît le royaume d'Italie sous la dynastie de la Maison de Savoie, avec Rome pour capitale de l'Etat italien ».

Cette phrase ne nécessite pas un gros sacrifice de la part du Saint-Siège. L'unité italienne est un fait aujourd'hui irrévocable, et il serait chimérique de la part du Vatican d'attendre un changement pareil à l'équilibre européen. Néanmoins, par les derniers mots, le Pape renonce à jamais à être le seul souverain de Rome, qui possède pourtant, dit le concordat, art. 1, § 2, « un caractère sacré » en tant que « centre du monde catholique ».

Au contraire, cette clause est avantageuse à l'Italie. Elle y gagne non en sécurité matérielle, mais en prestige. On se rappelle le tort moral que pouvait lui faire, aux yeux d'une partie de l'opinion mondiale, l'hostilité du Saint-Siège. L'article 26 est surtout un véritable triomphe pour le fascisme, qui peut se flatter d'avoir accompli la dernière partie, et non la plus facile, de l'unité italienne. Comme le disait Mussolini « nous ne renions pas le Risorgimento, nous le complétons ». Cette phrase du discours du 13 mai fut accueillie dans la nouvelle Chambre fasciste par des applaudissements enthousiastes.

97. Comme corollaire de sa reconnaissance du royaume d'Italie, le Saint-Siège déclare « résolue de façon définitive

et irrévocable la Question Romaine, née en 1870 de l'annexion de Rome au royaume d'Italie », Il renonce ainsi à faire valoir les droits temporels qui lui appartenaient en 1870 comme chef des Etats de l'Eglise. Il abandonne toute prétention sur les territoires perdus entre 1859 et 1870.

La plus grosse partie des droits auxquels renonce le Saint-Siège n'avaient plus qu'une valeur de principe depuis longtemps. L'abandon définitif des Romagnes, des Marches, de l'Ombrie ne coûte rien au Saint-Siège. Si le Vatican contestait toujours la légitimité de la souveraineté de l'Italie, ce n'était que pour la forme. Plus douloureuse est la renonciation aux territoires qui, proches de Rome, auraient pu former un petit Etat pontifical. Le Pape abandonne tous les projets d'antan, rive droite du Tibre, Civita Vecchia, couloir vers la mer, banlieue nord de Rome, pour ne garder que le Vatican.

Pie XI lui-même s'est expliqué au sujet du territoire. « D'aucuns trouveront peut-être trop petit le territoire temporel. Nous pouvons répondre que c'est vraiment peu, très peu. C'est délibérément que nous avons demandé le moins possible en cette matière, après avoir bien réfléchi, médité et prié. Et cela pour trois motifs qui Nous semblent bons et sérieux.

» Avant tout, nous avons voulu montrer que Nous étions le père qui traite avec ses enfants ; c'est dire notre intention de ne pas rendre les choses plus compliquées, plus difficiles, mais plus simples et plus faciles.

» En outre, Nous voulions rendre absolument injustifiées les récriminations élevées ou à élever au nom d'une... Nous allions dire superstition d'intégrité territoriale.

» En troisième lieu, Nous avons voulu démontrer d'une façon péremptoire qu'aucune cupidité terrestre ne pousse le vicaire de Jésus-Christ, mais seulement la conscience de ce qu'il n'est pas possible de demander. »

Par le traité, le Pape déclare la Question Romaine éliminée. Sans situation juridique précise, il pouvait faire les plus beaux rêves. Maintenant son sort est fixé. Il est forcément moins beau qu'il ne l'aurait été avec beaucoup des projets élaborés. Comme nul ne dira s'ils se seraient réa-

lisés, on ne peut dire si le Saint-Siège a perdu ou gagné. On ne pourra que savoir dans l'avenir si sa situation se révèle avantageuse ou néfaste.

98. Les dernières concessions du Saint-Siège sont quelques clauses de détail du concordat ; la seule digne de remarque est relative à la nomination des évêques après consultation du gouvernement. On peut dire que dans l'ensemble, le concordat ne coûte aucun sacrifice au Pape. Sauf en période de lutte ouverte, il ne peut être question de nommer des personnages de l'importance des évêques sans consulter l'autorité civile, dont les représentants sont appelés à avoir avec eux des contacts constants. En France, dès que le concordat eut été rompu, Pie XI nomma, aux 17 sièges laissés vacants depuis des années, les candidats de son choix. Mais on était alors au milieu d'un conflit violent. Depuis que le calme est revenu, il y a toujours consultation.

La renonciation aux biens ecclésiastiques volés (art. 28), classique dans un concordat, n'est pas non plus un gros sacrifice pour l'Eglise.

§ 2. — L'Italie

99. Reconnaissance de la Souveraineté pontificale. — **100.** Concessions territoriales. — **101.** Concessions contenues dans le Concordat. — **102.** Convention financière.

99. « L'Italie, dit l'article 2 du traité, reconnaît la souveraineté du Saint-Siège comme un attribut inhérent à sa nature, en conformité avec sa tradition et avec les exigences de sa mission dans le monde. »

Cette affirmation ne coûte rien à l'Italie, qui ne prend pas là d'engagement nouveau. Elle a toujours tacitement reconnu la souveraineté pontificale. La nierait-elle d'ailleurs qu'elle ne pourrait pas s'appuyer sur cette négation pour nuire au Pape, sous peine de s'attirer l'hostilité des puissances qui reconnaissent la souveraineté pontificale.

Mais il y a là une affirmation précieuse pour le Saint-Siège. Elle constitue un grand progrès sur la première opi-

nion italienne officielle exprimée dans la Loi des Garanties, Le Pape y avait droit aux honneurs souverains, ici il est Souverain. De plus, le texte insiste sur ce fait qu'il y a là un attribut inhérent à la nature du Saint-Siège. L'Italie déclare la Papauté personne naturelle du droit des gens, en opposition avec ceux qui y voient une personne artificielle.

100. Conséquence de l'article 2 et réponse à la renonciation territoriale du Saint-Siège, l'Italie reconnaît ou attribue un régime exceptionnel à certaines parties du territoire de la péninsule.

Elle reconnaît d'abord l'Etat du Vatican, entièrement soustrait à sa juridiction, sauf la place Saint-Pierre qui « continuera d'être soumise aux pouvoirs de police des autorités italiennes. Celles-ci s'arrêteront au pied de l'escalier de la Basilique ». L'Italie ne fait là aucun sacrifice. Elle reconnaît seulement comme droit du Pape la limite qu'elle avait toujours imposée à sa force publique. Mais le Saint-Siège gagne en sécurité par cette transformation d'un fait en obligation.

La création du nouvel Etat et la reconnaissance de la souveraineté pontificale entraînent pour l'Italie quelques obligations accessoires. Elle subit certaines servitudes et gère certains services publics. Ce lui est plus avantageux que gênant et parfois met en évidence la disproportion entre la force matérielle des deux Etats. L'adduction d'eau coûte peu à l'Italie et met entre ses mains un moyen de coercition redoutable. Elle s'engage en outre à respecter la liberté d'action des fonctionnaires pontificaux et, pour commencer, soustrait environ cinq cents personnes à sa juridiction en reconnaissant une citoyenneté vaticane spéciale.

La création de cet Etat n'entraîne en fait aucun sacrifice de la part de l'Italie. C'est l'avis de Mussolini : « Aucun autre territoire ne passe à la Cité du Vatican en plus de celui qu'il possède déjà et qu'aucune force au monde et aucune révolution ne lui enlèverait. On n'amène pas le drapeau tricolore, attendu qu'il ne fut jamais hissé à cet endroit. Aucun Italien n'est donné, à moins qu'il ne veuille

librement et de sa propre volonté devenir sujet de cet Etat. »

Outre le Vatican, l'Italie reconnaît ou transfère au Saint-Siège douze immeubles exterritorialisés et huit exempts d'expropriations et d'impôts. A ces immeubles, le concordat ajoute les basiliques de Lorette, Assise et Padoue, leurs dépendances et les catacombes connues ou à découvrir à Rome et dans le reste de l'Italie. Il s'agit ici de biens pour la plus grande partie déjà au Saint-Siège, la plupart des autres étant, ou ayant été, affectés à des buts religieux. Le Saint-Siège a donc une fortune immobilière plus large qu'auparavant, mais surtout pourvue de titres plus forts ; car la Loi des Garanties parlait de « jouissance » des palais apostoliques. Tout cela n'entraîne de la part de l'Italie que des sacrifices négligeables.

Négligeable aussi est la concession qu'elle fait en déclarant qu'elle « aura soin d'empêcher à Rome tout ce qui pourrait être contraire au caractère sacré de la Ville Eternelle ». Le tact et l'intérêt politique suffisent à conseiller cela au gouvernement chargé de maintenir l'ordre dans une ville qui est la capitale religieuse de 250 millions d'hommes.

Le traité apporte donc à l'Italie, en échange de sacrifices sans importance, un avantage moral considérable : l'unité définitive et la solution d'un problème gênant. Elle y gagne.

Les sacrifices négligeables constituent pour le Saint-Siège des avantages bien plus importants : ils sont compensés par des renonciations qui, elles, ne sont pas négligeables. Sa situation est claire, conforme à ses revendications, plus large et plus précise que la situation de fait précédente. Mais il renonce à tout rêve d'un sort meilleur dans l'avenir.

101. Le concordat contient des concessions considérables de la part de l'Italie.

L'article premier du traité, qui est, dans le fond, une clause concordataire, « reconnaît et réaffirme le principe consacré dans l'article premier du statut du royaume en daté du 4 mars 1848, en vertu duquel la religion catholique, apostolique et romaine est la seule religion de l'Etat. Cette profession de foi satisfait à une revendication importante

de l'Eglise qui déclare que les Etats ne doivent pas se dire neutres en matière religieuse.

Le concordat accorde aux clercs la dispense de la saisie de leur traitement ecclésiastique (art. 6), l'exemption du service militaire (art. 3), du jury (art. 4), ne les admet pas aux fonctions publiques sans *nihil obstat* de l'Ordinaire diocésain (art. 5), sanctionne le secret de la confession (art. 7), donne certains privilèges devant la juridiction pénale (art. 8). Il accorde ainsi presque tous les privilèges traditionnellement revendiqués par le droit canon pour les clercs.

Il organise le service de l'aumônerie militaire (art. 13, 14 et 15) dont l'existence est ainsi basée sur un texte très stable.

On ne peut considérer comme un sacrifice de l'Etat italien le fait de se contenter d'un droit de consultation à propos du choix des évêques. Le système adopté en France en 1515 et 1801, de la nomination par le roi et de l'institution par le Pape, est aujourd'hui totalement abandonné. L'article 19 du concordat est devenu une clause habituelle des conventions pontificales. Les autres concessions relatives aux provisions de bénéfices concernent également des droits aujourd'hui démodés.

Très importantes sont les dispositions des articles 29 et 30, qui mettent en accord avec le droit canonique les lois italiennes, en particulier celles concernant les entités ecclésiastiques. Il faut noter également les nombreuses concessions des articles 35 à 42 et la reconnaissance « des organisations dépendantes de l'action catholique italienne ».

De la plus haute importance sociale est l'article 34 qui place le mariage des catholiques sous la souveraineté de l'Eglise. Il s'agit d'une matière que le droit canonique a toujours prétendu de sa compétence propre. C'est la révolution de 1789 qui inventa le mariage civil et il ne put se répandre que parce que les articles organiques et le Code pénal punirent le prêtre qui célébrait le mariage religieux avant le mariage civil. Le mariage religieux valide civilement survit encore dans nombre de pays. Mais l'Italie est le premier pays qui, ayant imité le régime français, l'abandonne. Il ne faut pas oublier que le divorce est fort peu répandu en Italie, ce qui rend la réforme plus facile. Elle attribue compé-

tence pour les causes concernant le mariage, aux tribunaux ecclésiastiques.

Cet ensemble de concessions constitue un sacrifice considérable de la part du pouvoir civil. Pour la première fois depuis de longues années, un Etat reconnaît à l'Eglise une telle part de souveraineté. Sans doute pourrait-on dire qu'il s'agit en tout cela de matières que le droit canonique déclare ressortir naturellement au pouvoir spirituel et que le Vatican abandonne plus ou moins dans la plupart des cas « par égard aux malheurs des temps », suivant une formule classique des concordats du xix^e siècle.

Telle n'a pas été l'opinion du Saint-Siège qui s'est déclaré très satisfait, ce concordat étant, au dire du Souverain Pontife, « non pas sans doute le meilleur qu'on pût rêver, mais sans contredit, l'un des meilleurs ». Comme le dit le P. de la Brière : « Aucun Etat n'avait rendu pareil hommage à la conception catholique des rapports désirables entre l'Eglise et l'Etat¹. » L'Eglise italienne possède une situation très avantageuse. Le droit canonique et le droit civil sont mis en accord. Le mariage est aux mains de l'Eglise, non seulement en droit, mais en fait, les mariages civils ne formant qu'une infime minorité. Dans un louable esprit de justice, une loi italienne a reconnu la validité civile du mariage contracté devant les ministres des autres religions qui ne comptent d'ailleurs que peu de fidèles en Italie. Il n'est pas exagéré de dire que le concordat est un succès pour le Saint-Siège.

102. Une dernière prestation de l'Etat, c'est la convention financière. L'Italie verse au total environ un milliard et demi de lires, soient deux milliards de francs. La somme a paru forte à certains qui ont condamné les exigences du Saint-Siège. D'autres, considérant que cela entraînait pour le Pape renonciation de tous ses droits pécuniaires éventuels, ont dit que la Papauté y perdait.

Si l'on examine les raisons qui pouvaient justifier le ver-

1. *L'organisation internationale du monde contemporain et la papauté souveraine*, 3^e série, p. 39.

sement d'une somme d'argent, on constate effectivement qu'elle aurait pu être plus considérable. Les besoins du Saint-Siège, d'abord, sont énormes et toujours croissants, puisqu'il s'agit de pourvoir à l'existence de l'Eglise catholique et de subvenir aux missions du monde entier. Les revenus que le Pape tirerait de ses anciennes possessions et des biens ecclésiastiques confisqués, diminués des dépenses qu'ils lui causeraient, pourraient, avec une bonne gestion, être assez grands. On peut aussi examiner non les besoins de l'Eglise, ni le prix qui pourrait lui être payé pour ses renoncations territoriales, mais les dettes antérieures de l'Etat italien. La Loi des Garanties assurait au Pape une rente de 3.225.000 liras. Si l'on en suppose le capital placé à intérêts composés, on en arrive à une somme qui, en tenant compte de la dépréciation de la lire, dépasse celle qui est promise par la convention.

Le texte le déclare en propres termes : « Le Souverain Pontife considérant d'une part les dommages considérables subis par le Siège apostolique, par la perte du patrimoine de saint Pierre, composé des anciens Etats pontificaux et des biens des corps ecclésiastiques, et, d'autre part, les besoins toujours croissants de l'Eglise, ne serait-ce que pour la ville de Rome, et toutefois, ayant aussi présente la situation financière de l'Etat et les conditions économiques du peuple italien, spécialement après la guerre, a jugé bon de limiter au strict nécessaire la demande d'indemnité en demandant une somme versée partie en espèces, partie en consolidé, laquelle est d'une valeur de beaucoup inférieure au total de celle que l'Etat aurait dû verser aujourd'hui au même Saint-Siège rien qu'en exécution de l'engagement pris par la loi du 13 mai 1874. »

Mais, si l'on réfléchit que la Loi des Garanties fut toujours repoussée par le Souverain Pontife, que les prétentions territoriales seraient illusoires, et que les besoins du Saint-Siège sont la limite, peut-être, mais pas la mesure de ces sortes de dommages intérêts versés par l'Italie, on constate que la somme de un milliard et demi de liras n'est pas négligeable.

Le Pape a longuement expliqué dans son discours de

février, et l'immensité des pertes subies par le Saint-Siège, et la grandeur toujours croissante de ses besoins pour répondre à ceux qui l'accusaient d'avoir trop demandé.

Mussolini, le 13 mai, a rendu hommage à la libéralité de Pie XI qui s'est montré peu exigeant, non seulement pour la somme, mais pour le mode de paiement, se rendant bien compte qu'un tel règlement pouvait troubler le marché monétaire et la circulation.

§ 3. — Les deux parties

103. Règlement amiable des litiges. — **104.** Indissolubilité des deux actes.

103. Le Saint-Siège et l'Italie terminent le concordat par une concession réciproque : Article 44. « S'il s'élevait à l'avenir quelque difficulté sur l'interprétation du présent concordat, le Saint-Siège et l'Italie procéderaient d'un commun accord à un règlement amiable de la question. »

104. Mais il ne faut pas oublier surtout l'indivisibilité de deux actes, exprimée dans le préambule du concordat, proclamée par le Pape et le Duce, répétée avec force dans le procès-verbal de ratification.

Il y a là une concession réciproque importante à se rappeler lorsqu'on veut résoudre l'importante question : Quel est le véritable bénéficiaire des accords du Latran ?

Le concordat est certainement un succès pour le Saint-Siège. Le traité est très avantageux pour l'Italie, l'avenir seul peut dire ce qu'il sera pour le Pape. Mais, pour déterminer l'ensemble des gains et des pertes de chaque partie, il faut examiner l'ensemble traité-concordat, puisqu'il ne fait qu'un bloc unique.

Le discours du 13 février a donné l'opinion du Pape sur la question. La voici telle que la présente le résumé de l'*Osservatore Romano* du 15 février : « Le traité conclu entre le Saint-Siège et l'Italie n'a pas besoin de beaucoup de justification soit intérieure, soit extérieure parce que, en réalité, il en a une qui est la plus importante et la plus défini-

tive Cette justification c'est celle du concordat. C'est le concordat qui, non seulement explique, non seulement justifie, mais recommande le traité. C'est précisément parce que le concordat devait avoir cette fonction que, dès le commencement, le Pape a voulu que le concordat fût une condition *sine qua non* du traité. »

CHAPITRE VIII

LES CHANGEMENTS APPORTES A LA SITUATION DES INTERESSES

§ 1. — Le droit

105. L'importance véritable des accords. — **106.** Comparaison avec la loi des garanties. — **107.** Avec le projet Erzberger. — **108** Conclusion.

105. Il convient de faire remarquer que les accords du Latran ne modifient rien à la situation du Saint-Siège par rapport aux Etats autres que l'Italie. Comme le dit Salvatorelli¹, « Le traité du 11 février n'apporte aucune modification à ce qui constitue proprement l'échiquier politico-diplomatique européen. » Il s'agit seulement pour le Saint-Siège de régler ses rapports avec son unique voisin, rapports de voisinage qui, du fait de la situation du Pape, seront très particuliers. Cela consolide sa position internationale, mais n'y change rien, parce que « la Question Romaine ne faisait plus partie depuis longtemps de la politique internationale ».

Si l'on ne considère plus que le Saint-Siège et l'Italie, « par lui-même, continue Salvatorelli, le traité n'augmente pas, mais il ne diminue pas non plus l'indépendance du Saint-Siège, il codifie une situation existante. Ce serait une erreur de croire que, par le seul fait de l'accord, la Papauté soit devenue plus italienne qu'auparavant et c'est probablement une illusion de croire que désormais la curie romaine va s'internationaliser davantage... L'importance vitale ne réside donc pas dans la solution de la Question Romaine proprement dite. Quant à ceci, il ne s'agit en fait que du

1. De la brèche de la Porta Pia aux accords du Latran. *Esprit international* 1929, p. 350-367.

règlement formel bilatéral donné à un état de choses créé par une seule des deux parties ».

Le changement est donc tout juridique. « Il y a, dit M. Le Fur, gain de la vérité juridique par adéquation du droit au fait et reconnaissance d'une vérité sociale qui s'impose ¹. »

Qu'on se rappelle l'état de fait avant les accords : deux monarques à Rome, l'un temporel, l'autre spirituel, tous deux exerçant les droits de souveraineté. Le monarque temporel respectait l'indépendance du monarque spirituel et considérait ses palais comme inviolables. Il s'était tracé une ligne de conduite par la Loi des Garanties.

Y avait-il un état de droit ? Oui, il était déterminé par les prétentions pontificales, mais inapplicable en fait.

Les accords légitiment le fait en transformant la situation faite par l'Italie au Saint-Siège, situation acceptée par ce dernier.

106. Il en résulte un état de droit incontesté au lieu d'un état de fait contesté, et aussi une situation juridique plus précise. Un parallèle entre le titre premier de la Loi des Garanties et le traité permet de se rendre compte des progrès ainsi réalisés.

Certains passages sont presque identiques. Ainsi les articles 1 et 2 de la loi comparés à l'article 8 du traité :

ARTICLE PREMIER. — La personne du Souverain Pontife est sacrée et inviolable.

ART. 2. — L'attentat contre la personne et la provocation à commettre cet attentat sont punis des peines établies pour l'attentat contre la personne du roi et la provocation à le commettre. Les offenses et les injures publiques commises directement contre la personne du Pape, par des paroles, ou par des moyens indiqués dans la loi sur la presse sont punis des peines établies à l'article 19 de cette loi. »

Comparez le traité, article 8 :

« L'Italie considérant comme sacrée et inviolable la personne du Souverain Pontife, déclare punissable l'attentat contre elle et la provocation à l'attentat, sous menace des

1. *Le Saint-Siège et le Droit des Gens*, p. 6.

des mêmes peines établies pour attentat ou provocation à l'attentat contre la personne du roi. Les offenses et injures publiques commises sur le territoire italien contre la personne du Souverain Pontife par discours, par actes ou par écrits, sont punis comme les offenses et les injures à la personne du roi. »

L'article 10 de la loi correspond à l'article 10, § 3 et 4, du traité. § 1 dans la loi : « Les ecclésiastiques qui, par leur emploi, ont une part à Rome à l'accomplissement des actes du Saint-Siège, ne seront soumis, du chef de ces actes, à aucune vexation, investigation ou contrôle de la part de l'autorité publique. » § 3 dans le traité : « Les ecclésiastiques qui, en raison de leur office, participent hors de la Cité du Vatican, à l'exécution des actes du Saint-Siège, ne sont, à raison de leur charge, l'objet d'aucun empêchement, d'aucune enquête ou d'aucune molestation de la part des autorités italiennes. » Le § 4 du traité reproduit mot pour mot le § 2 de la loi : « Toute personne étrangère investie d'une charge ecclésiastique à Rome jouira des garanties personnelles appartenant aux citoyens italiens en vertu des lois du royaume. »

Il y a de même une grande ressemblance entre l'article 11, § 1 de la loi et l'article 12, § 2 du traité qui conservent aux « envoyés des gouvernements étrangers près le Saint-Siège, toutes les prérogatives et immunités qui appartiennent aux agents diplomatiques en vertu du droit international. »

La plupart du temps, le traité accorde au Pape les mêmes garanties que la loi, mais de façon plus ample et plus précise, et en considérant comme un droit ce qui, aux yeux de la loi, ne constituait qu'une faveur.

Les sept premiers articles du traité forment un enchaînement de textes qui, étant donnée la souveraineté spirituelle du Saint-Siège (art. 2), le reconnaissent souverain temporel de l'espace où il se tient (art. 3) et par conséquent indépendant de l'Italie (art. 4) qui néanmoins, de concert avec lui, règle plusieurs des modalités de la vie très particulière de cet Etat (art. 5, 6, 7). La Loi des Garanties (art. 3) ne parlait, en pareil cas, que des honneurs souverains à rendre au Pape (§ 1) et du droit d'avoir une garde. L'article 24 du

traité sur la neutralité du Saint-Siège est une création nouvelle.

Les articles 9 et 10 règlent la condition des personnes attachées au Saint-Siège. Leurs deux dernières dispositions, protection des ecclésiastiques participant à l'exécution des actes du Saint-Siège (art. 10, § 3) et des ecclésiastiques étrangers (§ 4) datent de 1870. Mais il y a deux nouvelles catégories : « les personnes ayant une résidence stable dans la Cité du Vatican (art. 9, § 1), assujetties à la souveraineté du Saint-Siège », donc pourvues d'une nationalité spéciale et certains dignitaires et fonctionnaires « dispensés du service militaire, du jury et de toute prestation de caractère personnel ». En outre (art. 21, § 1), « les cardinaux jouissent en Italie des honneurs dus aux princes du sang ; ceux qui résident à Rome sont citoyens de la Cité du Vatican ».

Les articles 11 et 13 à 16 du traité et les annexes II et III énumèrent les immeubles du Saint-Siège et leurs privilèges. Ces textes sont bien plus larges que les articles 5, 7 et 8 de la loi, ainsi conçus : « Le Souverain Pontife continue à jouir des palais apostoliques du Vatican et du Latran, avec tous les édifices, jardins et terrains qui y sont annexés et en dépendent, ainsi que de la maison de campagne de Castel Gandolfo avec toutes ses appartenances et dépendances. Ces palais, la maison de campagne et les annexes, ainsi que les musées, la bibliothèque et les collections d'art et d'archéologie qui y existent sont inaliénables, exempts de tout impôt et charge et soustraits à l'expropriation pour cause d'utilité publique. »

Le Saint-Siège n'était donc en possession que de trois domaines, en vertu de la loi. Il en a aujourd'hui beaucoup plus. Il n'était ni souverain, ni propriétaire de ces immeubles, il « continuait à en jouir ». La loi italienne qui lui accordait cette jouissance la garantissait en les déclarant inaliénables. Il s'agissait donc de propriétés de l'Etat italien.

Actuellement, au contraire, le Saint-Siège est souverain du Vatican (art. 3), propriétaire d'immeubles qui « ne seront jamais assujettis à des servitudes ou à des expropriations pour cause d'utilité publique, à moins d'un accord préalable avec le Saint-Siège, et seront exempts d'impôts

soit ordinaires, soit extraordinaires, tant à l'égard de l'Etat que de n'importe quelle autre entité » (art. 16, § 1). et même (art. 15) « les immeubles énumérés dans l'article 13 et les alinéas 1 et 2 de l'article 14, ainsi que les palais de la Daterie, de la Chancellerie, de la Propagande, du Saint-Office, des Convertendi et du Vicariat, et les autres édifices dans lesquels le Saint-Siège jugera bon à l'avenir d'organiser d'autres de ses dicastères, bien que faisant partie du territoire italien, jouiront des immunités reconnues par le droit international aux résidences des agents diplomatiques des Etats étrangers. Les mêmes immunités s'appliquent aussi à l'égard des autres églises, même hors de Rome, durant le temps où, sans être ouvertes au public, y sont célébrées des cérémonies avec l'assistance du Souverain Pontife. »

Les articles 12 et 19 du traité reconnaissent et précisent le droit de légation que l'article 11 de la loi se bornait à constater.

L'article 21 correspond à l'article 6 de la loi et protège comme lui le Conclave, mais en termes plus énergiques.

L'article 25 et l'annexe IV donnent à la question financière une solution beaucoup plus avantageuse pour le Saint-Siège que l'article 4 de la loi avec sa rente de 3 millions 1/4.

107. Il faut enfin mettre en relief, en les rappelant à part, deux dispositions entièrement originales du traité : l'article 9 (nationalité vaticane) et l'article 24 (neutralité). Le germe de ces institutions ne doit pas être cherché dans la Loi des Garanties. Ce texte, tout en accordant certaines prérogatives au Souverain Pontife, ne lui reconnaissait aucune souveraineté territoriale. Lorsque, dans les années qui suivirent 1871, on reconnut la nécessité de reconnaître au Saint-Siège un territoire propre pour faciliter l'exercice de sa souveraineté spirituelle, on pensa naturellement à lui donner des sujets et à garantir contre les ennemis éventuels l'intégrité de son petit Etat. Le projet élaboré par Erzberger en 1916 émit, le premier, l'idée d'une citoyenneté vaticane. Il n'est pas interdit de croire que les auteurs du traité du 11 février se sont inspirés de ce précurseur.

Le fait qui donne naissance à la citoyenneté vaticane est

néanmoins basé sur des principes différents dans le projet de 1916 et le texte de 1929 : « Sont sujets de l'Etat de l'Eglise, déclare l'article 4 du projet Erzberger, les légats du Pape, les nonces et internonces, les membres de la Maison du Pape, les fonctionnaires de l'administration du Pape et de l'Etat de l'Eglise, les membres des gardes pontificales et les ecclésiastiques qui habitent en permanence dans l'Etat de l'Eglise. Ces personnes recevront un certificat constatant l'acquisition de leur nationalité. Elles la perdront dès qu'elles ne posséderont plus la qualité qui la motive. Sont également sujets du Pape, les femmes et les enfants légitimes des citoyens du Vatican vivant avec eux. »

Avec le traité du Latran, « sont assujetties à la souveraineté du Saint-Siège toutes les personnes ayant une résidence stable dans la Cité du Vatican (art. 9, § 1). Les cardinaux qui résident à Rome, même en dehors de la Cité du Vatican, sont citoyens de cette Cité (art. 21, § 1). »

La cause qui donne naissance au changement de nationalité n'est pas la même. Pour le projet allemand, c'est la fonction ; pour le traité, c'est la « résidence stable ». Mais l'une et l'autre institution possèdent des caractères semblables, exorbitants du droit commun : la citoyenneté vaticane ne se détermine pas par le sang, elle n'est que provisoire ; au point qu'en se demande même si le citoyen vatican perd sa nationalité d'origine. A vrai dire, cette citoyenneté n'est pas une nationalité, puisque ni dans un cas, ni dans l'autre, l'ensemble des sujets du Saint-Siège ne forme une nation.

En même temps que la citoyenneté vaticane, le projet Erzberger prévoyait la neutralité de l'Etat de l'Eglise « garantie par toutes les puissances signataires » (art. 2). On peut rapprocher ce texte de l'article 24 : « La Cité du Vatican sera toujours considérée comme un territoire neutre et inviolable », sans oublier de remarquer que la neutralité est ici une conséquence de la déclaration solennelle du Saint-Siège, « qu'il veut demeurer et demeurera étranger aux compétences temporelles entre les autres Etats.

108. De ces diverses études, on peut donc conclure que, juridiquement, la situation du Saint-Siège depuis le 11 fé-

vrier présente peu de différences de fond avec celle qui lui était assurée par la loi de 1871. Mais, dans la forme, un changement essentiel s'est produit à trois points de vue différents.

Comme le montre le P. de la Brière, « la Loi des Garanties, en tant que loi italienne, n'était et ne pouvait être qu'une solution unilatérale. Le traité du Latran, qui est un pacte diplomatique, conclu entre deux puissances, revêt indubitablement le caractère de solution bilatérale.

» La Loi des Garanties procurait à la Papauté des sauvegardes essentiellement législatives et juridiques. Le traité du Latran donne aux sauvegardes politiques et juridiques une base territoriale, en constituant une enclave indépendante.

» La Loi des Garanties, en vertu de son caractère unilatéral, était régie par le droit interne italien ; le traité du Latran, comme pacte diplomatique, conclu entre puissances souveraines, est régi par le droit international. Il intéresse officiellement la communauté du droit des gens ».

§ 2. — Le fait

109. Les divers changements, leur étendue et leur importance.

109. Avec le traité du 11 février, nous nous trouvons, dit M. Le Fur « en présence d'un important succès de la cause du droit. Il s'agit en effet de la réparation, par des moyens essentiellement pacifiques d'un fait de force déjà ancien, mais qui n'avait encore jamais été accepté par celui qui en avait été victime¹ ».

Le but des accords a donc été essentiellement de modifier la situation juridique du Saint-Siège, de manière à la rendre conforme à ses revendications. Il ne faut pas chercher dans les faits de grands bouleversements, que les auteurs du traité ne recherchaient nullement. Néanmoins, par

1. *L'organisation internationale du monde contemporain et la papauté souveraine*, III^e série, p. 42.

2. *Le Saint-Siège et le Droit des Gens*, p. 6.

la force des choses, les rapports du Saint-Siège et de l'Italie se sont trouvés modifiés. En même temps, la précision très grande des textes et certaines clauses de détail ont permis une amélioration du sort de la Papauté. Enfin, le concordat a profondément remanié le régime du culte catholique dans le royaume.

Plus que des changements brusques, en ces matières, en ces matières, les événements de 1929, sont une phase de la *longue évolution* qui s'est produite depuis un demi-siècle dans les rapports de la Papauté et de l'Italie et qui, partie de la brouille ouverte, s'achemine vers une union que d'aucuns commencent à trouver trop étroite. Il faut tenir compte, si l'on examine cette évolution, des modifications survenues dans la situation des deux parties : le prestige international de la Papauté s'est accru dans des proportions considérables ; en même temps l'Etat italien est devenu fasciste.

Dans ces conditions, on peut examiner la réconciliation du Vatican et du Quirinal et ses conséquences, puis l'amélioration du sort du Saint-Siège.

Il ne faut pas oublier que la réconciliation, devenue officielle avec les accords, est plus ancienne. Depuis de longues années, les esprits étaient préparés à la pacification et le conflit était partiellement oublié. Mais, en raison des différences entre la doctrine catholique et la doctrine fasciste, l'accord n'est pas forcément parfait. Il est nécessaire d'étudier ces questions à propos des rapports entre le Saint-Siège et l'Italie, personnes internationales, puis, dans l'Italie même, entre l'Eglise et l'Etat.

L'amélioration du sort de la Papauté, enfin, tient à un fonctionnement plus facile de l'administration pontificale et à l'exécution de la convention financière.

I. — LA RÉCONCILIATION

110. Le Saint-Siège et l'Italie avant les accords. La fin du conflit et ses causes : 1° Transformation de l'opinion italienne. — **111.** L'intérêt national. Avènement du régime fasciste. — **112.** Les accords. Réconciliation officielle et relations diplomatiques. — **113.** Depuis les accords. Les inquiétudes causées par l'alliance du Quirinal et du Vatican.

114. L'Eglise et l'Etat en Italie. Les changements. — **115.** Les raisons. — **116.** Doctrine catholique et doctrine fasciste.

117. Conclusion.

110. La fin du conflit entre le Saint-Siège et l'Italie résulte d'une évolution très longue dans les rapports de ces deux puissances. Leur réconciliation tient à deux causes : l'opinion publique italienne, d'abord, en grande partie composée de catholiques, avait été de plus en plus favorable à une alliance ; en outre, l'intérêt national pousse les gouvernements italiens, du moment qu'ils ne sont pas nettement anticléricaux, à rechercher l'amitié du Saint-Siège, entreprise facile puisqu'il se tient dans la capitale même du royaume, entreprise avantageuse étant donnée l'influence mondiale de la Papauté. Le régime fasciste, beaucoup plus nationaliste que les gouvernements antérieurs, est particulièrement desirieux d'accroître ainsi son prestige et celui de l'Italie. Ces deux ordres de causes permettent de comprendre les événements qui ont précédé, accompagné et suivi la réconciliation officielle.

Des événements qui ont précédé la paix signée le 11 février, certains, dont les plus anciens remontent avant la guerre, montrent le désir de paix de la majeure partie de l'opinion publique italienne, désir que le gouvernement contrecarait de moins en moins. La suppression du *non expedit* permit la création d'un parti catholique, le parti populaire qui, aux élections du 16 novembre 1919, parvint à faire entrer à la Chambre 101 députés sur 506. M. Cremonesi, nommé gouverneur de Rome, voulut, avant de prendre possession de sa charge, se rendre, pour lui faire visite, chez le cardinal Pompili, vicaire de Sa Sainteté pour l'administration du diocèse de Rome. Une visite semblable du Syndic de Rome, duc Torlonia, à l'occasion du jubilé de Léon XIII avait entraîné sa révocation sous le gouvernement Crispi, en 1888.

111. Mais, surtout, les dirigeants de la politique italienne se rendaient compte que, plutôt que la lutte, l'alliance devait leur être avantageuse. Car elle permettrait au Quirinal d'avoir plus de part aux conseils du Vatican, et de faire

contrepoids à l'influence des autres puissances catholiques représentées auprès du Saint-Siège. Le parti fasciste, violemment anticlérical au début de son existence, évolua rapidement dans le sens de la réconciliation. Mussolini, qui n'était alors que député, en expliqua très franchement les raisons dans un discours à la Chambre, le 21 juin 1921 : « Nous tous qui, de quinze à vingt ans, nous sommes imprégnés de littérature carduccienne, nous avons haï ce « vieux loup cruel » qu'est le Vatican. Nous avons entendu parler d'un « sombre pontife du mystère » auquel faisait contrepoids un poète annonciateur de l'auguste vérité et de l'avenir. Nous avons entendu parler d'une vierge du Tibre, à la noire chevelure, qui, plus tard, montrerait au pèlerin aventuré vers Saint-Pierre, les décombres d'une ruine sans nom.

» Mais tout cela qui, relégué dans le champ de la littérature, peut être très brillant, aujourd'hui, à nous fascistes, esprits éminemment sans préjugés, semble pas mal anachronique.

» J'affirme que la tradition latine et impériale de Rome est représentée par le catholicisme.

» Si, comme le disait Mommsen, il y a vingt-cinq ou trente ans, on ne peut rester à Rome sans une idée universelle, je pense et j'affirme que l'unique idée universelle qui existe aujourd'hui à Rome, c'est celle qui rayonne du Vatican.

» Je suis fort inquiet quand je vois se former des Eglises nationales, parce que je pense qu'il y a là des millions et des millions d'hommes qui ne regardent plus vers l'Italie et vers Rome. Raison pour laquelle j'avoue cette hypothèse : je pense même que, si le Vatican renonce définitivement à ses rêves de pouvoir temporel — et je crois qu'il est déjà sur cette voie — l'Italie profane et laïque devrait fournir au Vatican les secours matériels, les facilités matérielles pour les écoles, les églises, les hôpitaux ou autres choses qu'une puissance profane tient à sa disposition. Parce que le développement du catholicisme dans le monde, l'accroissement des 400 millions (le chiffre est exagéré) d'hommes qui, dans toutes les parties du monde,

regardent vers Rome, est un intérêt, et un orgueil aussi, pour nous qui sommes Italiens. »

Dans ces conditions, le fascisme ne pouvait manquer de faire tous les efforts nécessaires pour se concilier l'amitié du Saint-Siège. Il y parvint dans une large mesure, grâce à la courtoisie de son attitude, aux mesures qu'il prit pour affirmer le caractère sacré de Rome, centre du monde catholique. Il encouragea les pèlerins du monde entier à affluer vers Rome, assura leur sécurité parfaite ; les manifestations religieuses qui se produisirent pendant toute l'année jubilaire de 1925 jouirent en particulier de la liberté la plus totale. En même temps le gouvernement faisait disparaître les traces de l'anticléricalisme des dernières années du siècle précédent. Il rétablissait l'enseignement religieux dans les écoles officielles, appelait de plus en plus les catholiques aux fonctions publiques, étudiait une réforme de la législation ecclésiastique dans un sens nettement conforme aux revendications du droit canonique.

Ces diverses mesures préparaient la réconciliation. Celle-ci ne pouvait être complète que par un règlement de la Question Romaine, permettant d'établir des rapports officiels entre le Vatican et le Quirinal.

112. Ainsi, les accords du 11 février, modifiant la situation juridique du Saint-Siège dans le sens désiré par ce dernier, ont rendu l'union possible. La paix, déjà dans les cœurs depuis longtemps, a été rendue officielle par l'établissement de relations diplomatiques.

Le 8 juin 1929, le Souverain Pontife a accrédité un nonce auprès du roi d'Italie. Il a fait choix de Mgr Borgongini Duca, secrétaire des Affaires Ecclésiastiques ordinaires, qui avait pris part aux négociations concordataires. Le même jour, le roi envoyait comme représentant auprès du Saint-Siège le comte Cesare de Vecchi di Val Cismon.

113. Depuis le 7 juin 1929, le Saint-Siège et l'Italie ont cessé d'avoir aucun motif d'hostilité l'un contre l'autre. De son côté, le gouvernement qui dirige actuellement la politique italienne, appelé à durer encore longtemps, le

régime fasciste est désireux d'obtenir non pas seulement la paix, mais une alliance étroite avec le Saint-Siège. Les motifs qui le guident sont loin d'être inspirés par l'amour de la religion catholique, ils sont dictés par des raisons d'intérêt national. Le discours du 21 juin 1921 le faisait prévoir; le discours du 13 mai 1929 le laisse de nouveau entendre : « L'Italie a le privilège, dont nous devons être orgueilleux, d'être l'unique nation européenne qui soit le siège d'une religion universelle. Cette religion est née en Palestine, mais elle est devenue catholique à Rome. Si elle était restée en Palestine, elle aurait été probablement une des nombreuses sectes qui florissaient dans ce milieu brûlant, comme celle des Esséniens et des Thérapeutes, et elle se serait très probablement éteinte sans laisser de traces. »

Au strict point de vue scientifique, d'abord, on doit faire remarquer que Mussolini tranche de façon fort rapide une question fort complexe. Il est facile de retrouver là des traces de son instruction exclusivement primaire. Elle l'a amené à user à plusieurs reprises, dans son discours du 13 mai, d'expressions inexactes, en contradiction avec les textes signés, ou d'affirmations fausses ou contraires à la doctrine catholique.

La situation du Saint-Siège est donc délicate ; ce serait une erreur de croire qu'il jouit désormais, du fait des accords de 1929, d'une indépendance parfaite et définitivement assurée. Il est exposé à des dangers qui ont amené beaucoup de personnes, catholiques ou non, à craindre que le traité du 11 février ait contribué à empirer son sort au lieu de l'améliorer. Si, en effet, ses efforts visent avant tout à se défendre des empiètements du gouvernement de Rome, la lutte renaîtra comme autrefois, avec tous les inconvénients qu'elle présentait. Si, au contraire, séduit par les avantages que présente une telle alliance, il se laisse aller à en profiter exagérément, alors les étrangers sont en droit d'avoir de légitimes inquiétudes. Les gouvernements peuvent prétendre à juste titre que l'Etat italien exerce sur le monde entier une influence abusive. Les Eglises des divers pays peuvent chercher à se soustraire à l'autorité pontificale

émanant à leurs yeux, non pas d'un pouvoir indépendant, mais du vassal d'un gouvernement national.

Certains auteurs, en particulier M. Charles Loiseau, qui représenta officieusement la France auprès du Vatican pendant la guerre, ont exprimé avec force cette inquiétude. Elle est d'autant plus légitime que les paroles de Mussolini en 1921 et 1929 prouvent que le fascisme est, plus que tout autre régime, fort peu désintéressé lorsqu'il recherche l'alliance du Vatican.

Le chapitre IX s'efforcera de montrer dans quelle mesure la souveraineté et l'indépendance pontificales sont actuellement assurées et garanties. Il faut se garder en cette matière d'un optimisme exagéré comme d'un pessimisme excessif. Si l'on désire, en particulier, savoir dans quelle mesure les accords de 1929 ont, en fait, modifié les conditions du problème, il est un certain nombre de choses qu'il ne faut pas oublier.

En premier lieu, l'indépendance du Saint-Siège, base de la Question Romaine, ne peut être assurée de façon absolue ; elle ne l'a jamais été. L'expérience de l'histoire le montre : ou bien le Pape, souverain puissant, bien protégé contre les incursions des autres États était aux prises avec les révoltes de ses sujets. Jouissant d'une tranquillité relative, il était, du fait même de la possession d'un vaste territoire, regardé par les autres puissances comme un souverain étranger comme un autre. Ou bien, plus souvent encore, le Souverain Pontife, trop faible pour se défendre contre ses ennemis extérieurs ou intérieurs, devait faire appel à l'intervention étrangère, autre manière d'aliéner sa liberté. Depuis 1870, il était à la merci de la force italienne, s'il luttait avec le nouveau royaume ; il risquait de dépendre de lui, s'il s'en faisait un allié. Les accords du Latran n'ont rien changé à la situation. Le Pape ne s'est fait aucune illusion à ce sujet. Mais beaucoup de catholiques du monde entier, emportés par l'enthousiasme, ont cru que la Papauté jouirait désormais d'une paix parfaite et sans fin. Et lorsque, avant la ratification, ils apprirent que sur certains points le Pape et le Duce étaient en désaccord, par réaction, un cer-

tain nombre d'entre eux crurent que le conflit recommencerait, au détriment du Vatican.

Il est une autre chose qu'on ne doit pas oublier. Les accords n'ont pas changé grand'chose à la profondeur de l'amitié qui unissait les deux puissances autrefois rivales. Depuis plusieurs années la politique fasciste était favorable à l'Eglise. Mais parfois, lorsque le gouvernement agissait dans un esprit que le Saint-Siège ne pouvait approuver, il s'attirait des protestations analogues à celles qui accueillirent le discours du 13 mai. Le Vatican a donc toujours vu quel but poursuivait le Quirinal, les avantages, mais aussi les inconvénients d'une alliance avec lui.

*
**

114. « Les accords du Latran, écrit M. Salvatorelli¹, sont importants en tant que moment des rapports de l'Eglise et de l'Etat en Italie, plus précisément de l'Eglise romaine et de l'Etat fasciste. » Présentée sous une forme peut-être trop systématique, cette opinion n'en contient pas moins une grande part de vrai. Lorsqu'on examine les conventions du 11 février, il ne faut pas oublier de souligner, comme le Souverain Pontife le fit lui-même, l'importance du concordat. Sa Sainteté dans son discours du 13 février 1929 a déclaré : « C'est le concordat qui non seulement explique, non seulement justifie, mais recommande le traité. »

En présence de ces affirmations, il est intéressant d'étudier les changements apportés par le concordat dans les rapports de l'Eglise et de l'Etat; puis les raisons pour lesquelles le Souverain Pontife tenait à ce qu'un pacte concordataire accompagnât le traité politique résolvant la Question Romaine; enfin, les positions respectives des doctrines catholique et fasciste sur cette question, positions dont la connaissance est nécessaire pour apprécier la valeur et la durée des clauses du pacte.

En vertu de l'article premier du traité, « la religion catholique, apostolique et romaine est la seule religion de l'Etat ». Le concordat, de son côté, réglemente l'exercice du pouvoir pénal et de la police en matière ecclésiastique

1. *L'Esprit International*, juillet 1929, p. 358.

(art. 7, 8); accorde des privilèges aux clercs (art. 3, 4, 6; assure l'exercice du culte (art. 1^{er}), le libre fonctionnement de la hiérarchie (art. 2, 5); réglemente le service de l'aumônerie militaire (art. 13, 14, 15); réforme la législation en ce qui concerne le patrimoine des institutions ecclésiastiques et les congrégations religieuses (art. 29, 30, 31, 32); reconnaît au mariage religieux les effets civils (art. 34); réglemente l'enseignement (art. 35 à 40). En toutes ces matières, il se conforme de façon presque complète au droit canonique.

Ces concessions sont importantes. Les lois relatives au mariage, en particulier, ont fait disparaître de façon à peu près complète le mariage civil. L'Institut central de statistique de Rome a publié, en novembre 1930, des renseignements à ce sujet : les chiffres donnés établissent l'imposante majorité des mariages religieux. Sur 149.080 mariages, 144.021 ont été bénis par un prêtre catholique, 50 par un ministre du culte hébraïque, 21 par un pasteur protestant, 2 par un ministre d'un autre culte. Le nombre des mariages purement civils a été de 4.986. Les mariages bénis par des prêtres catholiques représentent 96,67 % du total des mariages.

115. Pie XI a donc obtenu par le concordat du 11 février un grand nombre d'avantages. Il avait depuis longtemps déclaré à l'Italie que les négociations sur la Question Romaine ne pourraient aboutir que si, au traité politique, était joint un concordat. Il n'ignorait pas, évidemment, que les concessions que l'Italie lui ferait dans ce pacte auraient pour contrepartie des abandons consentis par le Saint-Siège en matière politique. Il y était néanmoins poussé par trois raisons.

En premier lieu, la diplomatie vaticane s'efforce, à l'heure actuelle, d'établir un régime concordataire dans le plus grand nombre de pays civilisés possible. Société parfaite, l'Eglise n'a jamais admis le régime de séparation et n'a jamais reconnu à l'Etat le droit de régler, par une voie unilatérale, les questions mixtes ressortissant aux deux souverainetés : temporelle et spirituelle. Or, le principe de la

séparation des Eglises et de l'Etat, est en décadence à l'heure actuelle. La Papauté profite de l'accroissement de son prestige mondial et du peu de méfiance qu'elle excite maintenant que sa puissance est exclusivement spirituelle, pour avoir une politique concordataire très large. Ainsi que l'explique M. Salvatorelli : « L'importance internationale des accords du Latran paraît résider dans ce fait qu'ils constituent actuellement le point culminant de ce que nous avons appelé la politique concordataire du Saint-Siège, politique par laquelle l'Eglise tend à s'affirmer comme entité juridique souveraine¹. »

Désireux de conclure un concordat avec l'Italie, le Pape espérait bien, vu les données particulières du problème, obtenir de celle-ci des avantages considérables, en particulier pour la législation ecclésiastique et pour le mariage. L'Italie est le premier pays qui, possédant un régime analogue à celui de la France, où le mariage civil doit précéder le mariage religieux, l'abandonne pour en revenir au système préconisé par l'Eglise, où le mariage religieux suffit pour entraîner les effets civils. L'Eglise catholique a toujours attaché une haute importance à la question du mariage, affirmant que, puisque, pour les fidèles, il est un sacrement, elle seule peut en connaître. Cette théorie n'avait jamais encore été reconnue par un concordat moderne. Le fait que l'Italie y souscrit donne au Saint-Siège une grande force dans les négociations futures. Il peut citer en exemple ce concordat qui est, a dit le Pape, non peut-être le meilleur qu'on puisse voir, mais certainement l'un des meilleurs.

Enfin, c'est surtout dans ses relations avec l'Etat italien que le Saint Père désirait voir l'Eglise jouir d'une situation avantageuse. Il fallait qu'elle fût vraiment l'Eglise officielle, dans ce royaume sur le territoire duquel se tient le Saint-Siège. Les clauses du concordat complètent et rendent plus fermes les garanties accordées au Pape par le traité. L'Etat dans lequel le Vatican se trouve enclavé est placé dans une condition spéciale ; plus soumis aux règles du droit canon qu'aucun autre au monde, il est, par là même, plus dépendant du Saint-Siège.

1. *L'Esprit international*, juillet, 1929, p. 366.

116. Ces progrès sont incontestables, ils donnent à la Papauté une position très forte. Mais si le Souverain Pontife a en face de lui une nation dévouée au catholicisme et qui peut lui servir d'appui, il est en même temps en présence d'une nation forte, imprégnée d'une doctrine qui s'affirme avec une grande vigueur. Or la doctrine fasciste est, sur de nombreux points, en désaccord avec la doctrine catholique, ce qui ôte une partie de leur valeur aux clauses du concordat. L'alliance entre l'Eglise et l'Etat en Italie est loin d'être parfaite, comme on peut le voir en examinant le discours du Duce du 13 mai 1929 et la réponse qu'y fit le Pape dans une lettre au cardinal Gasparri, le 29 mai. Des divergences portent particulièrement sur la question de la souveraineté de l'Eglise, sur l'éducation de la jeunesse et sur la valeur juridique de la clause concernant le mariage.

Par une distinction assez subtile, le premier ministre reconnaît la Souveraineté du Saint-Siège, mais nie qu'elle puisse s'exercer en Italie : « Il y a deux souverainetés bien distinctes, bien différenciées, reconnues parfaitement et réciproquement. Mais, dans l'Etat, l'Eglise n'est pas souveraine, elle n'est même pas libre. Elle n'est pas souveraine parce que ce serait une contradiction de l'affirmer ; elle n'est même pas libre, parce que dans ses institutions et dans ses hommes, elle est soumise aux lois générales de l'Etat, et de plus aux clauses spéciales du concordat. Raison qui permet de définir ainsi la situation : Etat souverain dans le Royaume d'Italie ; Eglise catholique avec certaines prééminences loyalement et volontairement reconnues, libre admission des autres cultes ».

Il y a, dans cette déclaration comme en d'autres passages du discours, quelque chose d'inquiétant pour l'Eglise. Visiblement, le fascisme recherche l'alliance du Saint-Siège pour accroître le prestige de l'Italie à l'extérieur, pour s'assurer à l'intérieur la collaboration de cette forme morale, mais il veut avoir là un inférieur plus qu'un égal. « L'Etat fasciste, disait le Duce à la fin de son discours, est catholique, mais il est aussi fasciste ; il est même avant tout, exclusivement, essentiellement fasciste. Le catholicisme le complète, nous le déclarons ouvertement, mais que nul ne

s'avise, sous prétexte de philosophie, de métaphysique, de nous changer les cartes dans les mains ».

Ces idées ne sont pas neuves. Le 18 octobre 1926, le Sénateur Gentile, ancien ministre de l'Instruction Publique, ouvrit les cours de l'Université fasciste de Bologne par un discours sur le problème religieux en Italie. Il y déclara notamment : « L'Etat a en lui-même sa loi et, pour cette raison, il réalise son propre caractère éthique dans la mesure où il est souverain de façon absolue : l'Etat accorde la liberté à l'Eglise afin de se faire du contenu religieux et moral de cette dernière un instrument pour fortifier et déployer son essence ».

« Mais, pour cela aussi, l'Etat doit contenir l'Eglise sous sa propre souveraineté absolue ».

*
**

117. Après ce long examen on peut donc conclure en indiquant en connaissance de cause ce qu'il y a de changé dans les rapports du Vatican et du Quirinal, et ce qui dans ses modification est directement dû aux accords du onze février.

Sous l'influence d'une opinion publique plus favorable et poussée par l'intérêt national, l'Italie a cessé d'être en conflit avec le Saint-Siège. Le gouvernement fasciste, désireux d'opérer cette révolution à son profit, n'ayant plus une conception anticléricale ni même libérale et laïque de l'Etat, a résolu la Question Romaine. Les deux puissances sont maintenant en rapports officiels. Leurs relations sont cordiales, situation qui présente à la fois des avantages sérieux et de graves inconvénients, la cour pontificale le sent bien, d'autant plus que le dictateur ne cache pas le but qu'il poursuit en recherchant l'alliance du Saint-Siège.

A l'intérieur du royaume, l'Eglise et l'Etat ont adopté une politique de collaboration étroite. La doctrine catholique comme la doctrine fasciste s'accordent à préconiser cette collaboration qu'elles préfèrent au régime de séparation ; mais, sur un grand nombre de points, elles ne sont pas d'accord, en particulier, aux yeux de l'Etat, « l'Eglise n'est pas

souveraine, elle n'est même pas libre ». Aux yeux de l'Eglise « il y a en présence deux souverainetés, au sens total du mot, c'est-à-dire pleinement parfaites chacune en son ordre, ordre nécessairement déterminé par les fins respectives où il est à peine utile d'ajouter que l'objective dignité des fins déterminé non moins objectivement et nécessairement l'absolue supériorité de l'Eglise ». Ainsi s'exprime Pie XI dans sa lettre du 29 mai 1929. Dans ces conditions, la paix est faite, mais toutes les difficultés ne sont pas résolues.

II. — L'AMELIORATION DU SORT DU SAINT-SIEGE

118. Le fonctionnement plus facile de l'administration vaticane. — **119.** La convention financière.

118. Les clauses du traité permettent un fonctionnement plus facile de l'administration vaticane : elles établissent un système très complet de protection des personnes attachées au Saint-Siège ; elles pourvoient de privilèges adéquats les immeubles occupés par les services centraux de l'Eglise Catholique ; elles donnent au Souverain Pontife une somme d'argent qui n'est pas négligeable.

En ce qui concerne les personnes, les immunités vagues et insuffisantes de la loi de 1871 obligeaient à négocier avec l'autorité italienne à propos de chaque nouveau dignitaire d'un rang tant soit peu élevé. Aujourd'hui, la nationalité vaticane confère une situation précise aux cardinaux habitant Rome et aux particuliers que le Pape désire protéger spécialement en les autorisant à résider sur l'Etat du Vatican. Les dignitaires et fonctionnaires, protégés par l'art. 10 § 1 et 2, sont énumérés sur une liste arrêtée par les deux parties.

Les locaux dont les administrations pontificales disposaient avant 1929 étaient à peine protégés par la loi des Garanties qui ne parlait même pas d'exterritorialité pour le Vatican. Aujourd'hui, le Saint-Siège possède un Etat sur lequel il exerce la souveraineté, un groupe d'immeubles sur

le Janicule et, aux environs de Rome ou dans la ville même, dix-neuf palais ou monuments.

Voici ceux qui sont énumérés par l'annexe II et comme tels pourvus du privilège d'exterritorialité avec exemption d'expropriation et d'impôts :

Basilique et Palais Apostolique de Latran et Scala Santa ; Basilique de Sainte Marie Majeure ; Basilique de Saint-Paul ; Palais pontifical de Castel-Gandolfo ; Villa Barberini à Castel-Gandolfo ; Palais de la Daterie ; Palais de la Chancellerie ; Palais de la Propagation de la foi ; Palais de Saint-Callixte au Transtevere ; Palais des Convertendi et Palais du Saint-Office ; Palais du Vicariat, via della Pigna.

Les immeubles suivants, énumérés par l'Annexe IV sont exempts d'expropriation et d'impôts ;

Université Grégorienne ; Institut Biblique ; Palais des Douze Apôtres ; Palais annexé à l'Eglise Sant-Andrea della Valle ; Palais annexé à l'Eglise San Carlo di Catinari ; Institut Archéologique, Institut Oriental, Collège Lombard, Collège Russe ; Palais de Saint Apollinaire ; Maison d'exercice pour le clergé à Saint-Jean-et-Paul.

119. Enfin, l'exécution de la convention financière a suivi immédiatement l'échange des ratifications. Le 7 juin, le Duce a remis au cardinal Gasparri un chèque de 750 millions de liras sur la banque d'Italie et un portefeuille contenant des titres de rente au porteur pour un capital nominal de un milliard de liras à 5%.

Mussolini avait expliqué, dans son discours du 13 mai, comment ce règlement pourrait s'effectuer sans troubler le marché financier. Le versement du capital au comptant ne devait entraîner aucun accroissement de la circulation monétaire ; car le Vatican avait l'intention de ne puiser dans les caisses de la Banque d'Italie qu'au fur et à mesure de ses besoins. La Trésorerie était en mesure de payer à la Banque sans recours à l'emprunt, grâce à l'excédent budgétaire de l'exercice en cours.

Quant aux titres de rente, d'une valeur réelle de 800 millions sur le marché, l'Etat se les fit prêter par la Caisse des

Dépôts et Consignations, s'engageant à rembourser cet établissement en dix ans au maximum, au moyen de titres qu'il achèterait sur le marché grâce à un crédit budgétaire permettant d'acquérir au moins 100 millions de valeur nominale par an.

TITRE III

La Situation actuelle du Saint-Siège

CHAPITRE IX

SOUVERAINETE ET INDEPENDANCE

§ 1. — Leur étendue

120. Les textes. — **121.** La nécessité des garanties.

120. Le texte du traité est ferme et sans ambiguïtés. « Il faut, dit le préambule, § 2, pour assurer au Saint-Siège l'indépendance absolue et visible lui garantir une souveraineté indiscutable même dans le domaine international et par suite est apparue la nécessité de constituer avec des modalités particulières la cité du Vatican, en reconnaissant au Saint-Siège sur ce territoire pleine propriété, pouvoir exclusif et absolu et juridiction souveraine ».

En conséquence (art. 2), « l'Italie reconnaît la souveraineté du Saint-Siège dans le domaine international, comme un attribut inhérent à sa nature et en conformité avec les exigences de sa mission dans le monde ». Il en résulte que (art. 3), « l'Italie reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété, le pouvoir exclusif et absolu et la juridiction souveraine sur le Vatican, créant de la sorte la Cité du Vatican par les fins spéciales et avec les modalités que contient le présent traité ».

Le traité, après avoir réglé les divers détails, conclut (art. 26, § 2) : « A son tour, l'Italie reconnaît l'Etat de la cité du Vatican sous la souveraineté du Souverain Pontife. »

Mussolini, expliquant le traité à la Chambre des députés, a exprimé avec force les mêmes idées. « Autre chose est la Cité du Vatican, autre chose est le royaume d'Italie qui est l'Etat Italien. Il faut bien se persuader qu'entre l'Etat Italien et la Cité du Vatican il y a une distance qu'on peut évaluer à des milliers de kilomètres même si, par hasard, il suffisait de cinq minutes pour se rendre dans cet Etat et de dix pour faire le tour de ses limites. Il y a donc deux souverainetés bien distinctes, bien différentes, reconnues parfaitement et réciproquement ».

Le Traité de Latran reconnaît au Saint-Siège les droits qu'il a toujours revendiqués comme « inhérents à sa nature et en conformité avec les exigences de sa mission dans le monde », ces droits dont l'existence est la cause même de la Question Romaine.

Le Saint-Siège possède « la souveraineté dans le domaine international ». Il est souverain en matière spirituelle et personne du droit des gens. Indépendant, par conséquent, il faut qu'il le soit de façon « absolue et visible ». S'il le réclame, il a droit, pour assurer cette indépendance et rendre ainsi « sa souveraineté indiscutable même dans le domaine international », à être rendu non seulement comparable mais assimilable à un Etat. Il faut pour cela lui donner sur un territoire « pleine propriété, pouvoir exécutif et absolu et juridiction souveraine. »

121. Le Souverain Pontife est donc, depuis le 7 juin 1929, de façon indiscutable, personne du droit des gens, souverain spirituel et temporel. Ces droits sont absolus, manifestes. Sont-ils suffisamment garantis ? C'est ce qu'on est en droit de se demander, en étudiant deux questions. Sommes-nous assurés de voir le Saint-Siège garder son indépendance morale ? C'est-à-dire avons-nous plus ou moins de chances que par le passé de voir le Saint-Siège tomber sous l'influence exclusive d'une nation ? En second lieu, sommes-nous assurés de voir le Saint-Siège garder son indépendance

matérielle ? Nous possédons un signe sensible de la souveraineté pontificale, l'Etat du Vatican. Cette indépendance territoriale risque-t-elle d'être violée ? Avons-nous plus ou moins de chances que par le passé, où le Souverain Pontife résidait dans un Palais dont il n'avait que la jouissance, de voir le Saint-Siège subir une intervention violente de la part d'un Etat ?

Cette étude des garanties permettra mieux de voir ensuite quelle peut être la position de l'Eglise dans ses rapports avec les Etats.

§ 2. — Les garanties de l'indépendance du Saint-Siège

122. La valeur des garanties.

122. Répondant aux félicitations que M. Magalhaes de Azeredo lui adressait au nom du corps diplomatique, le Souverain Pontife a précisé la nature des garanties qu'il considérait comme assurées aujourd'hui au Saint-Siège. Il se félicitait des « témoignages d'adhésion et de sympathie des Etats et des peuples représentés par ces diplomates ». « Adhésion et sympathie qui se sont traduites en démonstrations tellement solennelles, tellement grandioses qu'elles ont remplacé et dépassé sans mesure toutes les garanties que nous aurions pu désirer. Nous disons les garanties que nous aurions pu désirer, parce qu'il y a des garanties que nous ne pourrions aucunement ni désirer ni accepter. Cette distinction revient à celle qui intervient entre garanties juridiques et garanties morales.

« La garantie juridique est celle que l'ancien et solennel langage du droit traduit par défense, tutelle : *defensio*, *tutela*. *Defensio*... défense contre l'ennemi ou contre l'insolvable. Contre l'ennemi ? Mais nous ne sommes l'ennemi de personne et nous ne croyons pas avoir d'autres ennemis que les ennemis de la vérité et du bien. Défense contre l'insolvable ? Mais nous avons cru et croyons à la loyauté et à la persévérante bonne volonté de ceux qui se sont montrés prêts et désireux de traiter.

« Sinon défense, tutelle ? Mais encore moins pourrions-nous l'accepter. Et, soit défense, soit tutelle, comment pourrions-nous imposer à d'autres de telles responsabilités ?

« Mais si on ne peut parler de garanties juridiques, on peut parler de garanties morales ».

Le traité de Latran ne contient donc rien de ce que Pie XI appelle « garantie juridique ». Ce serait l'engagement par lequel une puissance quelconque, l'Italie par exemple, ou un groupe de puissances — la garantie internationale à laquelle on avait songé autrefois — prendrait sous leur protection le Saint-Siège, s'engageant à mettre leurs forces à son service pour le « défendre » contre un « ennemi » éventuel ou une puissance qui ne reconnaîtrait pas ses engagements envers le Saint-Siège, qui serait « insolvable ». Cela entraîne toujours pour le garant un droit de « tutelle » sur le garanti. Responsable des fautes de son protégé aussi bien que de celles de ses ennemis, il lui faut évidemment contrôler ses faits et gestes.

Au contraire, les « garanties morales » ne sont contenues dans aucun texte ; elles résultent de la force des choses. Etant donnée une certaine situation juridique, on est moralement certain qu'elle ne sera pas détruite, lorsqu'on est certain que, sans avoir pris d'engagement déterminé, personne ne s'avisera de la détruire. Divers motifs empêcheront de le faire ceux qui pourraient en être tentés. Leur conscience d'abord, le sentiment qu'ils feraient quelque chose d'injuste. Leur intérêt qui leur enseigne que cet acte leur nuirait — alors ils s'abstiendront le plus souvent — ou qu'il ne serait pour eux d'aucun profit — et alors, s'il est injuste, la conscience fera pencher la balance du bon côté.

Dans le cas du traité de Latran, nous ne trouvons aucune « garantie juridique » engagement exprès en vertu d'un texte. Mais nous trouvons de sérieuses « garanties morales » qui résultent de la force des choses. Elles apparaissent quand on réfléchit que les Etats ont peu d'intérêt à tenter de violer l'indépendance du Saint-Siège, que, s'ils le faisaient, cela ne leur profiterait pas beaucoup, que, s'ils étaient sur le point de réussir, ils se heurteraient à l'intérêt

contraire des autres puissances, et n'auraient pas de prétextes vraiment sérieux à leur faire valoir.

On peut discuter sur la force de ces motifs. Mais ils existent et par là assurent le maintien de l'indépendance pontificale. L'assurent-ils pour toujours ? C'est ce qu'on ne peut affirmer, ignorant s'ils existeront toujours. L'assurent-ils du moins maintenant de façon absolue ? Non certainement, ce n'est pas possible, mais du moins peut-on dire si on les étudie que l'indépendance du Saint-Siège est garantie de façon très sérieuse.

Beaucoup de ces garanties d'ailleurs ne datent pas de 1929. Elles résultent de la nature même du Saint-Siège. Mais par la situation juridique précise qu'ils donnent au Saint-Siège, situation reconnue par l'Etat avec lequel il a le plus de rapports, l'Italie, et rendue manifeste par une souveraineté territoriale spéciale, les Accords du Latran rendent certaines garanties plus fortes et en font apparaître d'autres.

L'INDÉPENDANCE MORALE

123. Le Saint-Siège. Son attitude lorsque son indépendance est menacée. — **124.** Les Etats, leur peu d'intérêt à confisquer à leur profit l'indépendance pontificale. — **125.** L'intérêt contraire des autres Etats. — **126.** Situation spéciale de l'Italie.

123. La première raison de penser que l'indépendance du Saint-Siège risque peu d'être menacée vient du Saint-Siège lui-même.

Supposons qu'un Etat estime avantageux de tenter de mettre la main sur le Saint-Siège, d'influer sur le Souverain Pontife, en confisquant à son profit sa liberté extérieure. Il réfléchira souvent qu'il est inutile de chercher à mettre son projet à exécution. Menacé dans son indépendance, le Saint-Siège adopterait aussitôt une attitude qui le mettrait à l'abri des menaces, il protesterait par tous les moyens. Ce n'est pas une hypothèse purement gratuite ; c'est ce qui se produisit en 1870. Le nouveau royaume d'Italie, ne désirait aucunement, il est vrai, s'annexer la souveraineté spirituelle du Saint-Siège. Mais il pouvait en être

tenté plus tard et, sur le moment, aux yeux des gens mal informés, il risquait d'en avoir l'air. Le Saint-Siège se renferma immédiatement dans une attitude qui eut pour effet de rendre son indépendance spirituelle encore plus indubitable que par le passé où il était obligé, pour soutenir son pouvoir temporel chancelant, de faire appel à de fréquentes interventions étrangères.

Sachant qu'il n'en tirerait aucun avantage, l'Etat qui serait tenté de supprimer à son profit l'indépendance pontificale, hésitera donc et renoncera probablement à son projet. Si la réalisation ne doit servir à rien, se dira-t-il, pourquoi commettre une injustice ?

124. Après cette première et sérieuse raison, on en peut voir un groupe d'autres qui viennent des Etats eux-mêmes.

L'Etat moderne, d'abord, cherche moins qu'autrefois à réunir dans sa main le pouvoir spirituel et le pouvoir temporel. On peut voir à ce phénomène deux causes. Une cause théorique d'abord, l'évolution lente, mais profonde, de la notion de souveraineté. La souveraineté de l'Etat n'est plus le bloc absolu, illimité et indivisible du XVIII^e siècle, c'est le droit dans les matières temporelles de statuer en dernier ressort en interprétant le droit naturel. Mais cette cause théorique est peut-être sans grande influence sur la politique, peut-être aussi n'est-elle que la conséquence de l'autre cause, pratique celle-là : soit effet de la liberté de penser, soit désir d'abandonner des attributions peu faites pour lui à une époque où ses services s'étendent outre mesure par ailleurs, l'Etat revendique de moins en moins le rôle de théologien.

La liberté religieuse des Etats-Unis parut au XVIII^e siècle une anomalie ; elle est aujourd'hui presque la règle. Il y a, dans beaucoup d'Etats, une religion officielle, mais le plus souvent sans privilèges réels. Pendant ce temps, alors qu'autrefois les chefs des Etats catholiques cherchaient par tous les moyens à être les plus influents à Rome, par des procédés souvent abusifs, aujourd'hui, nous voyons de ces Etats qui, par réaction, subissent de violentes crises d'anticléricalisme. Ils ne constituent pas pendant ce temps un

danger pour l'indépendance du Pape qu'ils feignent d'ignorer. Les quelques Etats qu'on peut encore qualifier de catholiques sont peut-être plus soumis qu'autrefois à une autorité pontificale singulièrement plus forte et plus concentrée qu'il y a deux siècles.

Il n'y a donc que peu d'Etats qui auraient envie et une envie très modérée de se rendre indirectement maîtres de la souveraineté pontificale.

125. En viendraient-ils à l'exécution, qu'ils se heurteraient aussitôt à l'intérêt très net de tous les autres Etats contenant un nombre appréciable de ressortissants catholiques.

Aucun Etat, quelles que soient la bienveillance ou la malveillance de ses dispositions à l'égard de l'Eglise n'y consentirait. Une partie de ses nationaux, étant catholique, obéit au Pape. C'est sans danger pour lui si le Pape est indépendant. Les domaines de chacun sont distincts, la loyauté du Saint-Siège parfaite. Si le Pape devient le jouet d'un Etat, son influence n'en continuera pas moins à s'exercer dans le monde, diminué sans doute, mais toujours appréciable. Seulement, ses buts seront détournés au profit de l'Etat dominateur qui acquiert ainsi une puissance illégitime. Et les autres Etats ne pourront l'admettre.

C'est pour rappeler cela, sans se mettre néanmoins sous la garantie des puissances, que le Saint Père, mu en même temps par un souci de correction internationale, a chargé son secrétaire d'Etat de notifier au corps diplomatique, le 7 février, quatre jours avant la signature, la conclusion des accords et la solution de la Question Romaine. Il reçut, le 8 mars, le corps diplomatique venu pour le remercier de la notification et le féliciter. Et à ce propos, distinguant les garanties juridiques et morales, il ajoutait : « Telle est, magnifique en son genre, la garantie que vous représentez, chers messieurs », c'est-à-dire celle de tous les Etats, intéressés au maintien de l'indépendance du Saint-Siège.

126. La situation spéciale de l'Italie doit attirer particulièrement l'attention. N'est-on pas en droit, tout en crai-

gnant plus une mainmise de cette puissance sur le Saint-Siège, d'espérer moins dans l'influence contraire des autres Etats ?

Il est permis de craindre que l'Italie ne cherche à supprimer à son profit l'indépendance pontificale. Une telle action serait facile à accomplir : les idées actuellement régnantes dans le pays poussent le gouvernement à mener à bien cette entreprise.

Les empiètements de l'Italie sont faciles : le Vatican est enclavé dans la capitale du royaume : les fonctionnaires pontificaux sont pour la plupart italiens. Le Sacré Collège, en particulier, compte une forte proportion de cardinaux italiens. Quant aux Souverains Pontifes, depuis des siècles, ils ont été originaires de la péninsule. Dans ces conditions, il est plus facile au gouvernement italien qu'à aucun autre d'influer sur la politique générale de l'Eglise, en demandant à ceux qui la dirigent de faire passer leur amour de leur patrie avant tout.

Plus qu'aucun autre, le régime fasciste peut, sous ce rapport, éveiller de légitimes inquiétudes dans les autres nations. Ses déclarations prouvent qu'il est partisan de l'alliance avec la religion Romaine, espérant par là conserver pour sa part une partie du prestige mondial de l'Eglise Catholique.

En même temps, il est difficile aux autres Etats d'exercer une action très efficace s'il s'agit de résister aux empiètements de l'Italie. Ni la situation géographique, ni le nombre de leurs nationaux qui sont fonctionnaires pontificaux ne leur permettent d'exercer une influence décisive. Leurs rapports avec le Saint-Siège se bornent, le plus souvent, à des relations diplomatiques officielles. Alors que le Vatican et le Quirinal peuvent avoir des intermédiaires nombreux les tenant en liaison constante.

Dans ces conditions, la réconciliation de la Papauté et de l'Italie a fait craindre à un grand nombre de gens que l'indépendance pontificale, en apparence solidement reconnue, assurée et garantie, ne soit en réalité anéantie. On a proposé un remède, l'internationalisation de la curie romaine, où les charges auraient été peu à peu ôtées aux Italiens pour être

réparties entre les nationaux des différents Etats. Une telle réforme eût été, il convient de le remarquer, très difficile à accomplir. Elle aurait nécessité du temps et beaucoup de diplomatie, afin de ménager les situations acquises. Elle aurait présenté de sérieux inconvénients, car il y a avantage à recruter les fonctionnaires pontificaux dans le pays même, ce qui évite beaucoup de complications et de frais.

Quoi qu'il en soit, il ne faut pas espérer qu'une telle réforme s'accomplisse. « Par lui-même, écrit Salvatorelli, le traité n'augmente pas, mais ne diminue pas non plus l'indépendance du Saint-Siège, il codifie une situation existante. Ce serait une erreur de croire que, par le seul fait de l'accord, la Papauté soit devenue plus italienne qu'auparavant, et c'est probablement une illusion inverse de croire que, désormais, la curie romaine va s'internationaliser davantage¹. »

En ce qui concerne en particulier le Sacré Collège, il n'y a pas lieu d'espérer de modifications. Une longue évolution a fait passer le nombre des cardinaux non italiens de 8 à la mort de Grégoire XVI, en 1846, à 33 au début de 1930. Depuis la guerre, le nombre des cardinaux italiens est en général légèrement inférieur à celui des étrangers, 29 contre 32 en 1921, 26 contre 30 en 1928, 29 contre 33 après le consistoire du 16 décembre 1929. Il n'est pas probable que le Pape procède à une nouvelle répartition des chapeaux entre les divers pays.

Le Saint-Siège court donc des risques sérieux de voir son indépendance confisquée par l'Italie. Il a jugé inutile de se prémunir contre ce risque en modifiant la composition de la Curie Romaine et la répartition des charges entre les diverses nationalités. Quelles garanties a-t-il contre les empiètements de l'Italie ?

L'appui des autres nations, leur résistance à l'action du Quirinal peuvent avoir un effet sérieux. Mais nous avons montré comment cette protection jouait beaucoup moins que lorsqu'il s'agit de défendre le Saint-Siège contre les entreprises des autres Etats.

1. *L'Esprit International*, juillet, 1929, p. 357.

Une autre raison peut empêcher l'Italie de supprimer l'indépendance pontificale : le Saint-Siège est traditionnellement enclavé sur le territoire de la péninsule ; il serait difficilement question pour lui d'émigrer. Mais le fait ne serait pas impossible ; si l'entreprise en valait véritablement la peine, le Souverain Pontife n'hésiterait pas à accomplir cet acte. On a déjà vu, dans le passé, les Papes quitter Rome qui ne leur donnait plus la sécurité voulue. Il en fut même assez sérieusement question en 1915, quand l'Espagne offrit au Saint-Père le Palais de l'Escorial. Si l'on réfléchit à ce que deviendrait Rome sans le Pape, on comprend que l'Italie hésiterait avant de faire au Saint-Père une situation qui l'obligerait à fuir pour rester indépendant.

Pratiquement, la seule perspective d'une telle fuite suffirait pour arrêter l'Italie. Il est nécessaire que ce pays se rende compte que, si le Saint-Siège veut bien accepter son alliance, il entend toujours rester indépendant de toute autorité. La seule garantie de la liberté pontificale réside dans la fermeté de son attitude et dans son attention à sauvegarder toujours sa parfaite indépendance. L'attitude des autres puissances ou les barrières juridiques sont pratiquement sans valeur si le Saint-Siège néglige de s'en prévaloir.

L'INDÉPENDANCE MATÉRIELLE

127. Valeur de la garantie territoriale. — **128.** Raisons qui ne permettent pas à l'Italie et aux Etats de violer le territoire pontifical.
— **129.** Peu de profit que rapporterait cette violation.

127. Les garanties qui viennent d'être énumérées tirent leur origine et leur force de la nature même des droits du Saint-Siège. Cette institution est, de sa nature, souveraine et indépendante ; elle joue un rôle international. Les garanties précédentes existaient avant 1929, l'expérience l'a prouvé.

Depuis les accords du Latran, le Souverain Pontife est chef d'un Etat. Quel avantage cette possession d'un territoire présente-t-elle pour lui ? En premier lieu, sa situation

est plus précise, ce qui rend son indépendance plus manifeste, ce qui la consolide en la rendant incontestable.

A part cela, le territoire du Vatican ne constitue pas par lui-même une garantie matérielle. Nul ne songe à le prétendre. Que faudrait-il, d'ailleurs, pour atteindre un tel but ? Possédant une superficie de plus d'un demi-million de kilomètres carrés, la France n'en fut pas moins presque à la merci de son vainqueur, en 1870, parce que ce dernier avait envahi le tiers du territoire. Que faudrait-il au Pape, à l'heure actuelle, pour être assuré de façon, non pas même parfaite, mais presque complète, de conserver son indépendance ? On se rappelle combien insuffisant était le territoire pontifical avant 1860. Toujours exposé aux incursions des voisins, il était pour le Saint-Siège un embarras plus qu'une garantie et l'obligeait à faire constamment appel à l'intervention étrangère. Pie XI l'a rappelé dans son discours du 12 février : « Quelles garanties peut-on, par ailleurs, espérer, même pour un pouvoir temporel aussi vaste que celui qui figurait jadis sur la carte politique de l'Europe ? On a vu à son sujet ce que firent, ou plutôt ce que ne firent pas, ne voulurent, ou plutôt ne purent pas faire, les puissances pour en empêcher la chute ».

On peut du moins dire que l'indépendance territoriale du Saint-Siège, absolue, bien que physiquement mal protégée est en elle-même difficile à violer ; plus difficile à violer que sa liberté de fait antérieure à 1929 qui, elle-même, était déjà respectable et fut respectée. Les risques sont réduits de la part de l'Italie comme de la part des autres puissances.

128. Il y a une première raison qui arrêtera l'Italie : elle n'a pas intérêt à violer ce territoire. La tension entre le Saint-Siège et elle recommencerait, avec ses inconvénients, déjà expérimentés, et ce pour un résultat matériel minime et un profit moral peut-être nul. Il ne faut pas oublier, en outre, que le concordat tomberait en même temps que le traité. Or, si avantageux qu'il soit pour le Pape, il n'en est pas moins pour l'Italie un gage d'union avec l'Eglise italienne qui, du rang d'alliée de l'Etat, passerait au rang d'adversaire. C'est pour cela en partie que Pie XI ne concevait

pas de solution de la Question Romaine sans concordat créant entre l'Eglise et le pouvoir civil un lien particulièrement étroit dans le pays où est enclavé le Saint-Siège.

Une seconde raison, c'est que l'Italie ne pourrait invoquer aucun prétexte pour violer le territoire du Vatican. Sans doute le mobile véritable serait-il la mainmise sur le pouvoir pontifical. Une telle raison n'est pas avouable. L'Italie n'oserait convenir qu'elle emploie la force contre une autorité sans défense. Il lui faudrait prétexter des torts du Saint-Siège dans leurs relations temporelles. Elle ne le pourrait pas, le Saint-Siège déclarant par l'art. 24 du traité « qu'il veut demeurer et demeurera étranger aux compétitions temporelles entre Etats ». Le Saint-Siège n'entreprendrait pas une guerre contre l'Italie; il ne pourrait pas s'allier avec ses ennemis, ni même avoir l'air de s'allier. L'Italie aurait un prétexte vrai ou faux de s'attaquer à lui. Mais il demeure étranger à ces questions. Rien ne peut plus motiver une expédition contre lui, puisque (art. 24 § 2), « la Cité du Vatican sera toujours et en tous cas considérée comme territoire neutre et inviolable ». C'est l'effet de cette neutralité spéciale qui sera étudiée en détail avec la capacité internationale du Saint-Siège. L'Italie a évidemment les moyens de réduire à néant le Vatican. Mais jamais elle ne pourrait faire regarder cela autrement que comme un acte de pure force, impossible à justifier.

Touchant les autres Etats, la sécurité du Saint-Siège est totale. Ils ne peuvent, pas plus que l'Italie, le considérer comme un ennemi temporel. Si néanmoins ils veulent agir sur lui par la violence, il leur faut, avant de violer son territoire, traverser le territoire italien. Ou l'Italie le permettra et alors sera complice de la violation, violatrice elle-même, nous retombons dans le cas précédent. Ou, plus probablement, elle ne se laissera pas faire, et l'agresseur saura qu'avant de parvenir au Vatican il doit vaincre un puissant adversaire.

129. Pourquoi d'ailleurs un Etat, l'Italie ou un autre, chercherait-il à s'emparer de ce territoire ? Il n'est rien matériellement — cinquante hectares. Il n'a d'importance

que comme signe visible d'une souveraineté spirituelle, insaisissable par des moyens matériels, comme on l'a vu de 1870 à 1929.

C'est la faiblesse du Saint-Siège qui fait sa force, la force morale. Montalembert le disait éloquemment en 1870 : « Le Pape a une force morale, un empire sur les consciences et sur les âmes auquel vous ne pouvez avoir aucune prétention. Vous le niez, vous niez l'empire de l'autorité pontificale sur les âmes, cet empire qui a eu raison des plus fiers empereurs. Eh bien soit. Il y a une chose que vous ne pouvez nier, c'est la faiblesse du Saint-Siège. Or, sachez-le, c'est cette faiblesse même qui fait sa force insurmontable. Il n'y a pas dans l'histoire du monde de plus grand spectacle et de plus consolant que les embarras de la force aux prises avec la faiblesse¹ ».

Sous une forme différente, l'exposé des motifs du projet de loi de ratification des accords, dû à la plume du Duce, exprime la même idée : « La Cité du Vatican est défendue par son exiguité ; car ce ne fut jamais une preuve de valeur que de s'attaquer à un Etat minuscule ; ce serait au contraire un mérite de le défendre ».

Mais certains peuvent alors demander : dans ces conditions, à quoi sert l'Etat du Vatican ? Il risque peu d'être envahi, soit. Mais il est inutile, puisque son invasion ne changerait rien, la souveraineté à qui il sert de base étant insaisissable ? C'est vrai. Mais le fait de reconnaître au Pape un Etat territorial présente des avantages, toujours les mêmes, situation manifeste et non douteuse, plus précise. Ici, par conséquent, violation plus évidente et plus difficile à défendre, indépendamment des autres avantages que présente pour le Saint-Siège le fait de lui reconnaître un statut clair et incontestable.

1. Dupanloup, *La Souveraineté pontificale*, p. 270.

CHAPITRE X

RAPPORTS DU SAINT-SIEGE AVEC LES ETATS

130. Préliminaires.

130. Après avoir examiné l'étendue et les garanties que possèdent la souveraineté et l'indépendance du Saint-Siège, il convient d'étudier leurs conséquences dans le domaine des relations du Saint-Siège avec les Etats. Il s'agit par conséquent de mesurer l'étendue de la personnalité du Saint-Siège en droit international, de déterminer jusqu'à quel point on put l'assimiler à la personnalité normale des Etats. On en arrive de la sorte à préciser quels seront les rapports de la Papauté avec les gouvernements temporels, rapports qui ne sont pas internationaux, mais intersouverains.

En cette matière, la situation du Saint-Siège est loin d'être le résultat du seul traité du Latran. Les accords du onze février n'ont pas changé grand'chose aux positions respectives du Souverain Pontife et des Etats. Ils les ont seulement rendus, il convient de le répéter encore ici, plus précises, manifestes et indiscutables. Mais, dans l'ensemble, elles étaient semblables antérieurement, elles resteraient telles si les accords venaient à disparaître. Comme le dit M. le Fur, « le maintien de cete indépendance du Saint-Siège, malgré la disparition de son pouvoir temporel, ne tient aucunement à des circonstances favorables, à un heureux événement, mais bien à la nécessité, à la nature même des choses ».

Rendue ainsi plus certaine par les accords de 1929, la situation du Saint-Siège dans ses rapports avec les Etats peut se résumer d'un mot : il possède la pleine personnalité internationale. Il convient de développer cette idée avant de

1. *Le Saint-Siège et le droit des Gens*, p. 139.

prendre, pour les étudier séparément, certains points de détail qui en sont la conséquence. Quatre paragraphes permettent donc l'examen de la personnalité internationale du Saint-Siège à l'heure actuelle, des droits de légation et de traité qui lui sont reconnus de sa capacité de personne internationale et des droits qu'il peut exercer comme personne privée.

§ 1. — La personnalité internationale

131. Son existence. — **132.** Sa nature. — **133.** Son exercice. Exemples de collaboration du Saint-Siège à une œuvre de paix. — **134.** Conditions générales de cette collaboration.

131. Le Saint-Siège est une personne naturelle du droit des gens au même titre que les Etats. C'est une conséquence de sa situation théorique, déjà étudiée, et c'est aujourd'hui indiscutable en fait, puisqu'il est un Etat. En effet, à propos d'une personne du droit international qui n'est pas un Etat, on peut discuter si sa personnalité est artificielle ou naturelle. Dès qu'on se trouve en présence d'un Etat, la question ne se pose plus ; si petit soit-il, il est toujours, de par son existence même, personne internationale.

Depuis 1929, le Saint-Siège n'est plus seulement le chef de l'Eglise catholique, c'est-à-dire un souverain spirituel, il est maître exclusif du territoire du Vatican, Etat temporel. On ne peut donc lui refuser les droits qu'on reconnaît aux Etats, respect de sa souveraineté propre, de son indépendance, égalité juridique avec les autres Etats, droit d'entrer en relations avec eux. Le Saint-Siège est membre de la Société des Etats.

132. La personnalité internationale du Saint-Siège existe donc avec toutes ses conséquences. Quelle en est la nature exacte ?

En apparence, il est assimilé aux Etats. Il entre en rapports avec eux sur le pied de l'égalité juridique, puisque, à l'heure actuelle, tous les Etats sont égaux en droit. Mais, pas plus pour les personnes internationales que pour les

autres, l'égalité du droit n'entraîne égalité de fait. Entre les Etats, il y a des différences de rang, résultat des différences de taille, de richesse, de population, de situation géographique. Ces éléments matériels amènent les Etats minuscules à subir l'influence exclusive de leurs voisins plus puissants. Monaco est souverain ; il n'est pas douteux, néanmoins, qu'il peut difficilement aller contre la volonté de la France. Avec une moins grande disproportion, on constate de même l'influence des Etats-Unis sur beaucoup de nations de leur continent. Les Etats très faibles ne jouent aucun rôle international et se contentent de lier leur politique à celle de leur voisin le plus puissant. Or, matériellement presque nul, l'Etat du Vatican joue un rôle mondial. C'est qu'il possède une force morale qui peut se mesurer avec les forces physiques des Etats.

Il n'y a pas grand mérite à signaler cette disproportion entre la base matérielle et l'influence du Vatican. Néanmoins, il est important de le faire, pour indiquer qu'il ne faut pas se contenter d'assimiler à des rapports internationaux les relations du Saint-Siège et des Etats. Il s'agit, au fond, de rapports intersouverains. Les règles, par conséquent ne doivent pas être forcément les mêmes, et les faits ne doivent pas être interprétés de la même façon.

La personnalité internationale du Saint-Siège existe en vertu de la nature même de cette institution. Mais elle ne présente pas les mêmes caractères parce qu'elle est attribuée, non pas à un organisme qui possède la souveraineté temporelle, mais à un organisme qui possède la souveraineté spirituelle.

133. Dans ces conditions, comment peut s'exercer en fait l'activité internationale du Saint-Siège ? Il faut d'abord mettre en pratique les droits qui sont nécessaires pour rendre la souveraineté spirituelle effective, droits de légation et de traité, qui sont étudiés plus loin. D'autre part, il est conforme à l'esprit qui doit animer la Papauté, de contribuer, dans la mesure du possible, à maintenir la bonne entente des diverses nations. Y a-t-il des exemples de collaboration du Saint-Siège à des œuvres de paix ? Dans quel-

les conditions entend-il, en général, remplir cette fonction ?

On trouve dans l'histoire contemporaine plusieurs exemples qui prouvent que les Papes ne se sont pas désintéressés de la paix. Certains sont antérieurs au traité du Latran. L'événement le plus connu est la médiation de Léon XIII dans le conflit qui avait éclaté entre l'Allemagne et l'Espagne à propos des îles Carolines, en 1885. Il s'agissait d'un différend qui risquait de s'envenimer parce que l'opinion publique de l'un et de l'autre pays prenait la chose très à cœur. Animés d'un plus grand désir de conciliation, les dirigeants étaient avant tout désireux d'éviter une rupture pour une question d'une importance réduite. Sur l'initiative de Bismarck, les deux parties convinrent de s'en remettre aux bons offices du Saint-Père. Elles adressèrent leur demande officielle le 14 octobre 1885, pour la Prusse, le 17 octobre pour l'Espagne. Le 20, Sa Sainteté acceptait le rôle de médiateur et chargeait le cardinal Jacobini de diriger l'instruction. Un protocole fut signé à Rome, le 17 décembre, par les représentants de l'Allemagne et de l'Espagne, et les parties adoptèrent les solutions proposées par le Vatican. Léon XIII joua ici le rôle de médiateur et non d'arbitre. Le médiateur s'interpose amicalement entre les rivaux, leur fait agréer certaines propositions communes et les amène ainsi à conclure un accord pacifique. L'arbitre se fait reconnaître juge du différend, appelle la cause à son tribunal, prononce une sentence à laquelle les parties en litige ont le devoir d'obtempérer¹. Les parties en litige et le Saint-Siège s'étaient accordés à préférer la médiation qui sauvegardait la souveraineté de l'Allemagne et de l'Espagne et n'obligeait le Pape qu'à poser les bases d'une solution conforme à l'équité, laissant les intéressés régler les détails politiques et économiques.

En 1905, Pie X fut choisi pour présider, en la personne d'un diplomate pontifical, les deux commissions d'arbitrage qui réglèrent, à propos du territoire de l'Acre, les différends entre le Brésil et le Pérou, le Brésil et la Bolivie.

Pendant la guerre, à diverses reprises, mais sans avoir

1. La Brière, *L'organisation internationale et la papauté souveraine*, t. I (1885-1924), p. 246.

reçu mandat d'aucun Etat, le Souverain Pontife intervint de son propre mouvement, s'efforçant de ramener dans les esprits des pensées de paix. En particulier, le 1^{er} août 1917, Benoît XV, en vue de hâter le terme des hostilités, adressa une note aux chefs des nations belligérantes.

Depuis 1929, un traité a donné au Souverain Pontife le rôle d'arbitre permanent entre deux Etats. L'Espagne et le Pérou ont signé, le 19 janvier 1930, un traité d'arbitrage dont l'article 3 stipule que n'importe quel différend s'élevant entre les deux parties sera soumis à l'arbitrage du Souverain Pontife ou de la personne que Sa Sainteté désignera dans ce but comme représentant.

134. Y a-t-il des règles générales qui déterminent les conditions dans lesquelles le Saint-Siège entend participer à l'œuvre si utile de la paix internationale ? L'article 24 du traité du Latran répond à cette question.

Le Saint-Siège (§ 1, *in fine*) « se réserve en chaque cas de faire valoir sa puissance morale et spirituelle ». Il ne saurait être question pour lui de renoncer à cette prérogative. Mais il affirme auparavant qu'il « veut demeurer et demeurera étranger aux compétitions temporelles entre les autres Etats et aux réunions internationales convoquées à cet effet, à moins que les parties en litige ne fassent un appel unanime à sa mission de paix ». Les raisons de ces restrictions seront exposées à propos de la capacité internationale du Saint-Siège. Ce texte pose des conditions précises : le Pape n'acceptera de jouer le rôle de médiateur ou d'arbitre que si, comme dans le cas du traité hispano-péruvien, toutes les puissances intéressées font appel à lui. Il n'entrera pas dans les conférences internationales s'il n'est invité à y siéger par l'unanimité des autres membres.

§ 2. — Les droits de légation et de traiter

135. L'Etat actuel des relations diplomatiques.

136. Les transformations dues à la perte du pouvoir temporel. —

137. L'influence des accords du onze février

135. Le Saint-Siège a toujours exercé le droit de légation. L'origine des légats remonte à la plus haute antiquité.

Les premiers nonces datent de la fin du moyen âge. Ils devinrent permanents en même temps que les ambassadeurs des divers Etats, à l'époque des traités de Westphalie. Toujours exercé, même après la perte du pouvoir temporel, ce droit est aujourd'hui sanctionné par le traité du Latran, article 12 : « L'Italie reconnaît au Saint-Siège le droit de légation actif et passif en conformité avec les règles du droit international. »

Voici quelle était la composition du corps diplomatique accrédité auprès de Pie IX, au lendemain de la chute du pouvoir temporel : quatre ambassadeurs, d'Autriche, d'Espagne, de France et de Portugal ; quatorze ministres plénipotentiaires, de Bavière, Belgique, Bolivie, Brésil, Equateur, Costa-Rica, Chili, Guatemala, Ordre souverain de Malte, Monaco, Nicaragua, Pérou, République argentine, San Salvador ; un chargé d'affaires de Prusse.

Actuellement, le corps diplomatique se compose des douze ambassadeurs d'Allemagne, Argentine, Belgique, Brésil, Bolivie, Chili, Colombie, Espagne, France, Italie, Pérou, Pologne ; des vingt-quatre ministres plénipotentiaires d'Autriche, Bavière, Costa-Rica, Grande-Bretagne, Haïti, Honduras, Hongrie, Irlande, Lettonie, Libéria, Lithuanie, Ordre souverain de Malte, Monaco, Nicaragua, Panama, Portugal, Prusse, Roumanie, Saint-Domingue, Saint-Marin, Salvador, Tchéco-Slovaquie, Venezuela, Yougoslavie ; des quatre chargés d'affaires de l'Equateur, du Luxembourg, du Paraguay et de l'Uruguay.

Réciproquement le Pape envoie des nonces dans vingt-six pays : Allemagne, Argentine, Autriche, Bavière, Belgique, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Espagne, France, Haïti, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lithuanie, Paraguay, Pérou, Pologne, Portugal, Roumanie, Suisse, Tchecoslovaquie, Venezuela, Yougoslavie. Le Pape est représenté par des internonces auprès de huit pays : Costa-Rica, Honduras, Nicaragua, Panama, Saint-Domingue, El Salvador, Hollande et Luxembourg, et par des chargés d'affaires en Equateur, à Libéria et en Uruguay.

A côté des nonces, il faut mentionner les délégués apostoliques qui représentent le Pape dans certains pays peu

catholiques. officiellement auprès des catholiques de la région, officieusement auprès des gouvernements. Il y a des délégués apostoliques en Afrique du Sud, Albanie, Antilles, Australasie, Canada et Terre-Neuve, Chine, Congo belge, Constantinople, Egypte, Arabie, Erythrée, Abyssinie et Palestine, Esthonie, Etats-Unis, Grèce, Guatemala, Indes orientales et Birmanie, Indochine, Japon, Mésopotamie, Kurdistan et Arménie mineure, Mexique, Perse, Philippines, Syrie.

Pratiquement, il n'y a guère à rester sans relations avec le Saint-Siège que le Groupe des Etats scandinaves : Danemark, Suède, Norvège; et la Russie soviétique.

136. Les principes qui régissent la matière des relations officielles de la Papauté avec les Etats ont déjà été exposés. Détenteur d'une souveraineté spirituelle, le Saint-Siège peut régler d'un commun accord avec l'Etat détenteur de la souveraineté temporelle, les questions mixtes qui ressortissent à l'un et à l'autre pouvoir. Dès que les points de contact deviennent fréquents, il envoie aux puissances séculières des représentants et reçoit les leurs. Il en fut toujours ainsi ; il est normal qu'il en soit de la sorte ; ces rapports sont, pour la forme, assimilés aux relations diplomatiques, mais au fond, des rapports intersouverains *sui generis*.

Aux yeux de l'Eglise, la situation des représentants du Saint-Siège est la suivante, en vertu du Code de droit canon, Can. 367.

« *Legati qui mittuntur cum titulo nuntii aut internuntii.*

« 1° *Fovent secundum normas a sancto Sede receptas relationem inter Sedem apostolicam et civilia gubernia apud quæ legatione stabili funguntur.*

« 2° *In territorio sibi assignato advigilare debent in ecclesiarum statum et romanum Pontificem de eodem certiore reddere.*

« 3° *Præter has duas ordinarias potestates, alias plerumque facultates obtinent quæ tamen sunt omnes deligatæ.*

Les Etats sont loin d'avoir eu toujours la même opinion que l'Eglise, on se le rappelle. Mais à ce point de vue, une

transformation très nette s'est produite après 1870 et la reconstitution, en 1929, d'un pouvoir temporel très réduit n'a rien changé à la situation. Le caractère essentiellement spirituel de la souveraineté pontificale apparaît, depuis soixante ans nettement dégagée de son alliage temporel. Les Etats comprennent mieux la nature particulière de cette puissance internationale et se rendent mieux compte de ce que doivent être leurs rapports avec elle. Ils ont cessé de voir à côté du souverain spirituel le chef d'Etat et la puissance spirituelle s'est révélée si considérable qu'ils ont eu intérêt à cultiver son amitié, et si peu dangereuse qu'ils n'ont pas craint qu'elle sortît de son domaine propre pour empiéter sur leurs attributions. Les conséquences de cette transformation ont été fort appréciables pour la Papauté, au double point de vue des relations diplomatiques et de l'exercice du droit de traiter.

Les relations diplomatiques, d'abord, y ont gagné en nombre. De 1870 à 1930, le nombre des ambassadeurs accrédités auprès du Vatican est passé de quatre à douze, celui des ministres et chargés d'affaires de quinze à vingt-huit. Le nombre des missions a donc plus que doublé. En 1870, tous les pays représentés, sauf la Prusse, étaient catholiques. A l'heure actuelle, on voit à Rome des représentants de nombreux Etats qui ne comptent que de faibles minorités de ressortissants catholiques : la Roumanie par exemple. Enfin cinq délégations apostoliques seulement remontent à des dates antérieures à 1870 : celle de Syrie (1762), Mésopotamie (1832), Grèce (1834), Egypte et Arabie (1839), Constantinople (1868). Sur les seize autres, huit ont été créées entre 1870 et 1914 et les huit dernières depuis la grande guerre.

D'autre part, les prétentions pontificales relatives au caractère et au rôle des nonces, sans être expressément confirmées et reconnues, sont mieux respectées. Les relations qu'ils entretiennent avec les évêques et les fidèles soulèvent de moins en moins de difficultés.

En ce qui concerne les concordats, il y a également eu de grandes transformations. Ils avaient été très rares dans les trois premiers quarts du XIX^e siècle. Dès que le Saint-

Siège eut perdu son pouvoir temporel, des négociations s'engagèrent. Depuis 1919, surtout, de nombreux concordats ont été conclus.

Le contenu de ces actes n'est plus le même. L'Eglise ne revendique plus de privilèges particuliers, comme elle le faisait sous l'ancien régime ; mais, avec plus de fermeté qu'au siècle précédent, elle demande, dans la mesure du possible, l'observation des règles canoniques. Sur ce point, les Etats lui donnent plus facilement satisfaction. Les deux extrêmes en cette matière, sont le concordat de 1801 et celui de 1929 ; il faut les comparer pour saisir toute la différence. Le concordat français de 1801 faisait à l'Eglise de France une condition exceptionnellement désavantageuse ; le Saint-Siège y consentait au maximum de sacrifices compatibles avec sa dignité. Le concordat italien de 1929, qui présente de grandes analogies avec les autres accords d'après-guerre, est de beaucoup le plus favorable à l'Eglise de tous ceux qui ont été conclus depuis longtemps.

137. Le traité du Latran s'occupe du droit de légation du Saint-Siège dans les articles 12 et 19 :

« Art. 12. — L'Italie reconnaît au Saint-Siège le droit de légation actif et passif selon les règles du droit international.

» Les envoyés des gouvernements étrangers près le Saint-Siège continuent à jouir dans le royaume de toutes les prérogatives et immunités qui concernent les agents diplomatiques selon le droit international, et leurs résidences pourront continuer à rester sur le territoire italien ; ils jouiront des immunités qui leur sont dues d'après le droit international, même si leurs Etats n'ont pas de rapports diplomatiques avec l'Italie.

» Il reste entendu que l'Italie s'engage à laisser toujours libre, et dans tous les cas, la correspondance entre tous les Etats, y compris les belligérants, et le Saint-Siège, et vice versa, ainsi que le libre accès des évêques de tout l'univers auprès du Siège Apostolique.

» Les Hautes Parties contractantes s'engagent à établir entre elles des relations diplomatiques normales, en accréditant un ambassadeur italien auprès du Saint-Siège et un

nonce pontifical près l'Italie, lequel sera le doyen du corps diplomatique, aux termes du droit coutumier, reconnu par le Congrès de Vienne dans l'acte du 9 juin 1815.

» Par un effet de la reconnaissance de souveraineté et sans préjudice de ce qui est fixé à l'article 19 ci-après, les agents diplomatiques du Saint-Siège et les courriers envoyés au nom du Souverain Pontife jouissent, sur le territoire italien, même en temps de guerre, du même traitement que celui dû aux agents diplomatiques et aux courriers de cabinet des autres gouvernements étrangers selon les règles du droit international. »

L'article 19 assimile, pour les personnes se rendant de l'étranger à la Cité du Vatican, et vice versa, et pour les agents diplomatiques et envoyés du Saint-Siège auprès des Etats ou des Etats auprès du Saint-Siège, le passeport pontifical au passeport italien.

La loi des Garanties se contentait, sans reconnaître expressément le droit de légation du Saint-Siège, de conserver aux diplomates du Saint-Siège et des Etats les « prérogatives et immunités d'usage d'après le droit international » (art. 12).

Quel est, depuis 1929, le régime des relations diplomatiques du Saint-Siège ? En fait, rien n'est changé ; l'article 12 ne fait que sanctionner comme un droit l'état antérieur qui existait en pratique depuis 1870. Le pouvoir temporel très réduit qui est reconstitué depuis le 11 février ne peut pas constituer, comme le fit parfois l'ancien pouvoir temporel, un obstacle aux bons rapports du Souverain Pontife et des gouvernements.

Mais, en droit, il y a une transformation importante. Le droit de légation du Saint-Siège a maintenant une base incontestable et les servitudes qu'il entraîne pour l'Italie sont fixées avec précision et constituent des obligations internationales. Le droit de traité qui est aux mains d'un Etat et non plus seulement d'un souverain spirituel, ne peut plus être mis en doute.

Pendant tout le temps que le Saint-Siège est resté privé de tout pouvoir temporel, on a pu, avec Bompard, considérer les relations diplomatiques du Pape et des Etats comme un

fait dont l'origine s'expliquait par l'histoire, le maintien par l'influence politique du Saint Père ; on a pu voir, dans les concordats, avec le même auteur, soit une convention entre un Etat et un particulier, soit une loi constitutionnelle.

Il en résultait que le concordat pouvait être « aboli comme une loi », qu'il « cessait d'être obligatoire dès qu'il devenait contraire au droit public de l'Etat qui l'avait conclu. Dans ce cas, le gouvernement pouvait librement le dénoncer ». D'autre part : « Tout Etat peut rappeler son agent auprès du Saint-Siège, sans être tenu de justifier d'aucun grief. »

Depuis 1929, le Souverain Pontife est chef d'Etat, son droit de légation est expressément reconnu par un traité. Un autre Etat ne peut abolir le concordat qu'il a signé, ni rompre les relations diplomatiques sans manquer à une obligation internationale. Le fait est certain, alors qu'il était contesté auparavant. L'intérêt, dira-t-on, est minime ; car « manquer à une obligation internationale n'entraîne qu'une sanction morale bien peu effective. Bompard a montré que la question est plus importante.

« La rupture d'un engagement international est une injustice qui trouble les autres membres de la communauté internationale. Il existe entre les Etats une solidarité de telle sorte que l'injustice faite à l'un d'eux trouble et inquiète les autres. Au contraire, il n'en est pas ainsi si on viole un engagement avec le Pape, s'il est reconnu que les rapports avec lui ne sont pas au fond (bien qu'ils soient dans la forme) des rapports internationaux¹. »

Depuis 1929, par conséquent, sans avoir subi de brusques transformations, les rapports du Saint-Siège et des Etats reposent sur une base précise. Grâce au traité du Latran et au lent accroissement du prestige de la Papauté depuis la chute du pouvoir temporel, le Souverain Pontife peut échanger des représentants avec un nombre de pays plus considérable qu'il ne l'a été dans le passé ; il signe plus fréquemment des concordats ; il exerce ces droits de façon plus conforme qu'autrefois à ses revendications et sous la protection expresse du droit international.

¹. *La papauté en D.I.*, p. 57-75.

§ 3. — La capacité internationale

138. L'article 24.

139. Restrictions à la capacité internationale du Saint-Siège. Son entrée dans la S.D.N. Obstacles juridiques. Raisons pratiques. — **140.** Sa neutralité.

141. Importance véritable de ces restrictions.

138. Possédant la personnalité internationale, le Souverain Pontife est en droit d'exercer toutes les prérogatives que lui confère cette qualité. Il joue les rôles d'arbitre ou de médiateur, fait entendre sa voix quand il le juge à propos dans les grandes questions mondiales, entretient des rapports avec les Etats, conclut avec eux des accords. Il peut jouir de la pleine capacité internationale. Mais, pratiquement, il a réduit lui-même cette capacité en renonçant à certains droits par le traité du 11 février. Après avoir cité ce texte, il convient d'en examiner les conséquences de fait, en ce qui concerne la présence du Souverain Pontife dans les réunions internationales, particulièrement la Société des Nations et au sujet de la neutralité de l'Etat du Vatican. On peut ensuite examiner les caractères particuliers de cette renonciation, qui est considérable, et contenue dans un traité conclu avec une seule puissance.

L'article 24 du traité déclare : « Le Saint-Siège, en ce qui touche la souveraineté qui lui appartient, même dans le domaine international, déclare qu'il veut demeurer et demeurera étranger aux compétitions temporelles entre les autres Etats, ainsi qu'aux réunions internationales convoquées pour cet objet, à moins que les parties en litige ne fassent un appel unanime à sa mission de paix, se réservant en chaque cas de faire valoir sa puissance morale et spirituelle.

» En conséquence, la Cité du Vatican sera toujours et en tout cas considérée comme un territoire neutre et inviolable.»

Par cet article, le Saint-Siège diminue sa capacité internationale et acquiert en échange la neutralité. Comment peut-on dire qu'il diminue sa capacité ? Plus particulièrement : Quelle pourrait être son attitude vis-à-vis de la Société des Nations ? Pourquoi consentir à cette diminution

de capacité ? Quelle est la nature et la valeur de la neutralité qui en est la conséquence ?

*
**

139. Le Saint-Siège ne s'interdit pas de contribuer à l'œuvre de paix en « faisant valoir sa puissance morale et spirituelle ». Plus pratiquement, il ne s'interdit pas les rôles de médiateur ou d'arbitre international. Mais il ne veut pas prendre part à une réunion internationale, du moment que quelqu'un s'y oppose, ou simplement ne fait pas appel à lui.

La plus importante des réunions internationales est, à l'heure actuelle, la S. D. N. Il parut évident aux catholiques, après la guerre que, dans cet aréopage mondial, la Papauté avait sa place marquée. Elle ne demanda jamais à l'occuper et les raisons ne furent pas tenues secrètes. Le P. de la Brière, dans son ouvrage sur l'organisation internationale et la Papauté souveraine les rapporte telles que le Saint Père les lui donna dans une audience particulière. Depuis les accords du Latran, ce qui n'était qu'une ligne de conduite est devenu une obligation. Il y a de fortes raisons.

Le pacte de la Société des Nations se combine avec le traité du 11 février pour interdire juridiquement au Saint-Siège d'entrer dans l'Assemblée de Genève. Il lui faudrait être un « Etat, Dominion ou colonie se gouvernant librement », c'est-à-dire une nation souveraine. Peut-on appliquer ce terme à l'Etat du Vatican ? Il n'est pas une nation. Il n'est pas souverain, mais soutien d'une souveraineté spirituelle. L'Assemblée pourrait néanmoins, jouant avec les mots, le recevoir. Mais il ne lui faudrait pas seulement la majorité des deux tiers réclamée par le pacte : elle devrait faire appel à lui à l'unanimité, le traité l'exige. On ne peut pas concevoir facilement l'unanimité en pareille matière. Sans doute le Saint-Siège pourrait-il plus facilement pénétrer dans la Cour permanente de justice internationale où il suffit d'être une puissance. Mais, là aussi, l'exigence de l'unanimité est un obstacle presque insurmontable. Juridiquement, il était presque impossible au Pape de siéger à cette Cour ou d'entrer dans la S. D. N.

De plus, pour entrer dans ces organisations, il faut faire une demande, ou tout au moins accepter l'offre. Le Saint-Siège ne le fera pas, parce que s'il consent à diminuer sa capacité ce n'est pas sans raison. Il ne serait pas à sa place dans ces grandes réunions internationales. Son intervention y serait parfois utile, mais souvent son rôle serait nul et sa présence compromettante. Elle l'amènerait à se prononcer sur des problèmes où il n'a aucun intérêt à faire valoir, aucun principe à faire respecter. Dans ce cas, même en se réfugiant dans l'abstention, qui n'est qu'une opinion comme une autre, il se constituerait forcément l'adversaire de quelqu'un, ce qui diminuerait son prestige et serait contraire à son rôle pacifique naturel.

Par ailleurs, et cette idée a été déjà indiquée, ce pourrait faire naître des conflits ; même si un ennemi n'avait pas de raison valable pour lutter avec lui, il pourrait invoquer un prétexte toujours facile à trouver. Comme il s'agirait d'un prétexte d'ordre matériel, il porterait la lutte sur le terrain temporel où le Saint-Siège est sans défense.

Pie XI a rendu cet abus impossible par sa renonciation de l'article 24, qui ne fait que sanctionner la politique pontificale antérieure. Elle permet au traité de déclarer « en conséquence » que l'Etat du Vatican est neutre et inviolable.

140. Nous sommes par conséquent en présence d'un Etat neutre, phénomène assez répandu avant la guerre, très rare maintenant. Il est inutile de détailler ici la neutralité. Autrefois, elle consistait en un engagement réciproque : Certains Etats se portaient garants de l'intégrité du territoire d'un autre qu'il y avait lieu de protéger. En échange, pour que l'Etat neutre ne pût se mettre en danger d'être attaqué, il prenait l'engagement de n'entreprendre aucune guerre, offensive ni défensive, et même d'éviter toute occasion de guerre en renonçant à toute alliance.

Il y avait là une garantie sérieuse pour l'Etat neutre, mais une diminution considérable de sa liberté d'action pour un résultat, à tout prendre, incertain. Le pacte de la Société des Nations a préféré « la garantie réciproque de l'intégrité ter-

ritoriale et de l'indépendance politique ». Cette protection est plus large, plus générale et moins gênante. Seule, la Suisse est restée neutre. On a fait cette concession à la puissance qui accueille la Société des Nations sur son territoire. Mais cette neutralité est bâtarde. Si la Suisse ne peut faire d'actes de guerre, elle peut néanmoins s'associer aux autres actes d'hostilité d'une puissance alliée : blocus, sanctions économiques, etc¹.

La neutralité du Saint-Siège est absolue : il refuse d'accorder son appui, appui moral évidemment, à un Etat contre un autre. La preuve en est qu'il n'accepte, et encore avec réserve, qu'un rôle d'arbitre. Il ne veut, de sa propre initiative, se déclarer l'ennemi de personne. Il est une puissance essentiellement pacifique.

C'est à cause de cela que le territoire où il se trouve n'aura pas à être violé, qu'il sera « toujours et en tout cas considéré comme neutre ». Il n'y a pas d'abord garantie des puissances protectrices d'un Etat faible que son territoire sera respecté ; ensuite, et par voie de conséquence, engagement du protégé qu'il ne s'exposera pas à être attaqué. S'il y a décision de rester en dehors de toute querelle et par conséquent proclamation de ce fait que le territoire doit être « considéré comme neutre et inviolable ».

*
**

141. Quelle est la portée exacte de cette renonciation ?

En droit, d'abord, elle n'apporte aucune atteinte à la souveraineté du Saint-Siège. Sans doute, les prérogatives abandonnées par l'article 24 sont-elles considérables. Aucun Etat souverain normal ne consentirait de son plein gré à abandonner une telle part de sa puissance. Mais l'étendue de la concession est juridiquement sans importance. Du moment qu'elle est contenue dans un traité, acte international, elle n'apporte aucune atteinte à la souveraineté du Souverain Pontife.

En fait, deux circonstances ont frappé les auteurs : l'étendue de l'abandon d'abord, le fait, ensuite, que cette renonciation était contenue dans un traité avec l'Italie. M. Loiseau

1. Lapradelle, Cours, 1929-30, p. 184-189.

dans un article sur la réconciliation du Vatican et du Quirinal, paru dans l'*Année politique* de septembre 1929, a exprimé les inquiétudes qu'en pouvaient tirer ceux qui craignent pour la force et l'indépendance du Saint-Siège.

Tout d'abord, s'il est courant de voir des Etats, même très puissants, renoncer par traité à l'exercice de certains droits, il est rare de voir abandonner de façon aussi complète des prérogatives d'une pareille importance. Il semble que le Saint-Siège paie les avantages qu'il retire du traité, souveraineté certaine, position internationale précise, garanties très sérieuses, en renonçant justement à se servir des mêmes avantages puisqu'il renonce à jouer un rôle dans la politique internationale. M. Loiseau rappelle les prétentions des Papes du moyen âge qui se proclamaient supérieurs aux souverains temporels, les déposaient et déliaient leurs sujets du serment de fidélité ; aujourd'hui, au contraire, la puissance pontificale se serait tellement affaiblie qu'ils renoncent à influencer sur la politique internationale, fût-ce sur le même pied que les autres Etats.

Il n'en est rien, et cette décadence n'est qu'apparente. Il ne faut pas oublier d'abord qu'au moyen âge, la véritable souveraineté n'existait pas en matière temporelle. Seul le pouvoir spirituel était puissant, d'une puissance toute morale ; il en est encore de même aujourd'hui, et le Saint-Siège ne l'oublie nullement puisqu'il se réserve « de faire valoir en chaque cas sa puissance morale et spirituelle » (art. 24, § 1). Pour lui, c'est énorme, et c'est tout ce qu'il peut faire. Il ne lui servirait de rien d'exercer ces droits auxquels il renonce par l'article 24 en prenant part « aux compétitions temporelles entre les Etats et aux réunions internationales convoquées pour cet objet ». Et même, comme on l'a vu, ce pourrait le compromettre et nuire à son prestige. Mieux vaut donc pour lui ne pas s'y mêler, puisqu'il s'y trouverait sur le pied d'égalité avec les Etats alors qu'il est, en dernière analyse, en dehors, mais au-dessus d'eux. Il n'y a pas une décadence du pouvoir pontifical qui, parti de la suprématie du moyen âge en arrive à renoncer même à toute influence internationale. Il y a un pouvoir toujours supérieur aux puissances temporelles qui, lorsque

ces dernières n'étaient pas souveraines, leur commandait, qui, maintenant, tout en se réservant de faire valoir sa puissance morale et spirituelle, évite de se mêler aux Etats de façon compromettante pour lui.

Mais il est une chose plus inquiétante. Cette renonciation qui n'altère ni la souveraineté ni l'influence du Souverain Pontife, est contenue dans un traité signé avec l'Italie. Elle n'est pas renfermée dans une déclaration solennelle unilatérale du Pape, ni dans une convention conclue avec un grand nombre d'Etats. C'est donc entre les mains de l'Italie que le Vatican aliène une partie si importante de ses droits, comme prix, c'est probable, des avantages qu'il retire du traité. C'est vraisemblablement sur l'initiative du Quirinal, désireux de limiter la puissance pontificale, peut-être à son profit. En tout cas, il est curieux qu'une mesure qui intéresse autant les autres nations que l'Italie soit prise par un accord avec cette dernière seule.

Partant de ces constatations, certains auteurs ont cru découvrir le véritable esprit des accords du Latran, où le Saint-Siège aurait été la dupe de l'Italie désireuse, tout en acquérant son amitié, de confisquer à son profit personnel l'indépendance pontificale et de l'empêcher d'exercer une action internationale trop étendue. Les autres nations pourraient dès lors s'inquiéter.

Il n'est pas douteux que les Etats étrangers à l'Italie peuvent regretter que la solution de la Question Romaine ait été obtenue par un pacte bilatéral et non par un traité signé par un grand nombre de puissances. Mais, en pratique, le Saint-Siège n'avait pas le choix entre la garantie internationale et l'accord avec l'Italie ; il avait le choix entre la continuation du conflit ou son règlement, de concert avec l'Italie. Le Quirinal n'admettait que cette alternative ; quant au Vatican, il était assez sceptique sur la valeur des garanties internationales. Dans ces conditions, il était normal que les diverses règles destinées à fixer la condition du Pape fussent contenues dans un accord avec l'Italie. S'il est une chose qui doive paraître inquiétante pour l'indépendance pontificale, c'est la présence du Pape dans la capitale du royaume italien, fait auquel personne ne peut rien et dont

les dangers seront toujours les mêmes, quels que soient les textes en vigueur. Quant à l'article 24, il contient des particularités juridiques intéressantes, mais ne justifie pas d'inquiétudes exceptionnelles.

§ 4. — Droits de personne privée.

142. Fortune du Saint-Siège.

143. Droits de personne privée ; de 1870 à 1929. — **144.** Depuis 1929.

142. Le Saint-Siège exerce-t-il en fait et peut-il exercer en principe les droits d'une personne privée, au même titre que les autres Etats ? Est-il capable d'ester en justice, d'acquérir des biens à titre gratuit ou onéreux, d'en disposer, de posséder un patrimoine ?

En pratique, il est en possession d'un certain nombre de biens ; il est intéressant de les énumérer avant d'examiner dans quelles conditions les principes et le droit positif des divers Etats lui permettraient d'exercer les droits d'une personne privée avant 1929 et le lui permettent aujourd'hui.

Le Saint-Siège a besoin de posséder des ressources pour subvenir aux frais de ses divers services. Son budget, prétendait une information de l'agence *Radio*, venue de Londres, se serait élevé à 15 millions de dollars en 1927. Ce chiffre, certainement exagéré, est difficile à contrôler, vu la discrétion de ceux qui sont préposés aux finances vaticanes. Ces derniers parlent de vingt millions de lires, ce qui semblerait au-dessous de la vérité.

Les revenus proviennent de sources diverses qu'on peut classer en six catégories différentes. Le Denier de saint Pierre est une offrande annuelle envoyée par les catholiques du monde entier. Institué en 1860, lorsque l'Etat pontifical, réduit par la conquête piémontaise, ne donna plus au Saint-Siège les revenus suffisants, il rapporta la première année 1.700.000 lires ; son produit a été de 25.000.000 de lires environ en 1926. En outre, les fidèles envoient au Souverain Pontife, soit directement, soit par l'intermédiaire des évêques, d'abondantes offrandes dont le total varie beau-

coup d'une année à l'autre. En troisième lieu, divers droits et taxes sont perçus pour concessions de bénéfices, titres ou décorations, expéditions d'actes, entrée aux musées pontificaux ou timbres de la poste vaticane. Outre ces profits annuels, le Saint-Siège touche les revenus d'une fortune immobilière considérable provenant partie des anciens revenus du domaine de saint Pierre conservés après la spoliation (environ 3.000.000 en 1898), partie des biens provenant de dons et legs ou d'épargne, partie des sommes versées en exécution de la Convention financière (750.000.000 de capital, plus 50.000.000 de rentes).

Le budget du Souverain Pontife lui sert à faire face aux dépenses de l'Administration centrale de l'Eglise, à entretenir les missions, à distribuer des secours parfois considérables dans les diverses nations pour les œuvres intéressantes ou les victimes de cataclysmes.

En plus de ces ressources, le Saint-Siège doit posséder des immeubles pour abriter ses divers services. Le traité et le concordat lui en attribuent un certain nombre : il possède tout le territoire du Vatican et la partie adjacente du Janicule, une vingtaine de palais ou Eglises dans Rome et aux environs, les basiliques de Padoue, Assise et Lorette et les catacombes connues ou à découvrir dans toute l'Italie. A l'étranger, le Saint-Siège possède parfois les bâtiments nécessaires à la nonciature.

*
**

143. Le Saint-Siège est-il légitimement propriétaire de ces biens ? Plus généralement, peut-il exercer les droits d'une personne privée ? Avant 1929, la solution variait suivant les auteurs et les jurisprudences.

En Italie, nous possédons comme texte la loi des Garanties. Elle fait au Souverain Pontife une rente annuelle de 3.225.000 livres, somme qui serait évidemment devenue sa propriété s'il l'avait touchée ; elle dispose qu'il « continue à jouir des palais apostoliques du Vatican et du Latran, ainsi que de la maison de campagne de Castel Gandolfo » déclarés « inaliénables, exempts d'impôts et soustraits à

l'expropriation pour cause d'utilité publique » (art. 5). La loi attribue expressément au Saint-Siège la jouissance de ces immeubles. Qui en est propriétaire ? Le texte ne le dit pas. L'exemption d'impôts ne tranche pas la question puisque l'impôt foncier pèse sur l'usufruitier comme sur le nu-propriétaire. Ces biens sont inaliénables; puisqu'il s'agit d'une concession faite par l'Italie, c'est qu'elle renonce à en disposer; elle en est donc propriétaire. Mais ils sont en même temps soustraits à l'expropriation, privilège qui tend à prouver que l'Italie en attribue la propriété au Pape. On ne peut donc rien déduire du texte.

La jurisprudence s'est prononcée à deux reprises sur la question de la capacité du Saint-Siège. Dans l'affaire du testament du cardinal Tripepi, le tribunal de Rome a décidé que le Saint-Siège pouvait recevoir une libéralité testamentaire, mais, comme pour toutes les personnes morales, avec l'autorisation du gouvernement. A propos de la rente annuelle, la Cour de Cassation a décidé, le 5 mars 1885, qu'elle était attribuée au Saint-Siège, non au Pape. En conséquence, les héritiers de Pie IX qui, sous prétexte que leur ayant droit n'avait pas touché sa dotation, réclamaient le versement entre leurs mains des arrérages perçus et non prescrits, furent déboutés de leur demande.

En France, la question de la capacité du Saint-Siège s'est posée à propos du testament de la marquise du Plessis-Belière. Celle-ci mourut en 1890, laissant comme légataire universel Léon XIII, à son défaut le cardinal Rampolla, à son défaut le comte de Colbert-Turgis, à charge à ces derniers de remettre les biens de la défunte au Saint-Siège. Les héritiers de la marquise attaquèrent le testament. Les trois légataires étaient des personnes interposées pour le compte du Saint-Siège, institution incapable d'acquérir par succession. La disposition testamentaire était nulle. Tel ne fut pas l'avis du tribunal de Montdidier (4 février 1892, S. 95.257 et la note de Pillet). Pour lui, le Pape, représentant une personne morale, peut hériter à condition d'y être autorisé par décret en vertu de l'article 910 du Code civil. La cour d'Amiens jugea en sens contraire, le 21 février 1893 (S. 95.257). A ses yeux, le Pape n'est gratifié ni comme par-

tulier, ni comme titulaire du Saint-Siège apostolique, mais comme chef de l'Eglise universelle. Or l'Eglise catholique ne peut exercer de droits en France qu'autant que sa personnalité est reconnue par les lois françaises. Tel n'est pas le cas et le testament est sans valeur. Le Pape se pourvut en Cassation et la Chambre des requêtes admit le pourvoi. Mais la Chambre civile n'eut pas à trancher, une transaction étant intervenue dans l'intervalle.

M. Pillet a adressé à l'arrêt de la cour d'Amiens de vives critiques. Un point n'est mis en doute ni par lui, ni par les magistrats : le Saint-Siège n'est pas un Etat — en 1890 — il est une personne du droit des gens. Dans ces conditions, peu importe que l'Eglise exerce dans chaque pays le pouvoir spirituel sur des hommes déjà soumis au pouvoir temporel des Etats. Chef de l'Eglise universelle, le Pape est souverain, puisqu'il a « la possibilité de commander sans dépendre lui-même de personne¹ », il est nécessairement personne civile, comme l'Etat.

Avant 1929, par conséquent, le Saint-Siège, en pratique, possédait des biens mobiliers et immobiliers ; il est d'ailleurs impossible de l'empêcher de posséder des droits mobiliers. Pouvait-il, en principe, exercer les droits d'une personne privée ? Les réponses étaient variables et peu précises.

144. Depuis le 7 juin 1929, la question est beaucoup plus simple. Le traité, d'abord, reconnaît au Pape expressément certains droits ; par ailleurs, le Saint-Siège devient un Etat et, par conséquent, sa situation à ce point de vue est gouvernée par les mêmes règles que celle des Etats.

Les accords du 11 février parlent à diverses reprises de pleine propriété (art. 3, § 1 ; 13, § 1 ; 14, § 1), libre propriété (art. 13, § 3 ; 14, § 3), à propos du Vatican ou des immeubles énumérés dans les articles 13 à 16. Certaines de ces propriétés jouissent de faveurs particulières.

Enfin, les mêmes règles s'appliquent à la capacité d'acquérir du Saint-Siège et des Etats étrangers dans les

1. *Les personnes morales en droit international privé*, p. 214.

divers pays. La solution de ce problème doit tenir compte des nécessités pratiques : la courtoisie internationale, d'une part, conseille à chaque nation de donner sur son territoire une capacité très large aux Etats étrangers ; mais une telle générosité présente des dangers : il est à craindre que l'Etat n'accapare des situations stratégiques particulièrement favorables ; dans le cas du Saint-Siège, on peut redouter que des charités exagérées des fidèles n'entraînent une accumulation de biens de mainmorte ; ces inconvénients peuvent être sérieux, mais une restriction de la capacité des Etats étrangers n'y remédie pas ; il suffit à l'Etat de se servir de personnes interposées, ce qui lui est facile ; d'ailleurs les acquisitions même des particuliers étrangers présentent les mêmes dangers, sans qu'on puisse songer à les restreindre. La plupart des Etats, par conséquent, permettent aux personnes publiques étrangères d'exercer chez eux les droits de personne privée, d'ester en justice, d'acquiescer à titre gratuit ou onéreux, de posséder, de disposer. La seule question douteuse en France est de savoir si l'article 910 est applicable et si l'autorisation du chef de l'Etat est nécessaire.

Le Saint-Siège, depuis qu'il est un Etat, a donc indubitablement les mêmes droits, en tant que personne privée, et ce changement, obtenu grâce au traité, est un progrès sensible sur l'état de choses antérieur.

CONCLUSION

145. Comme on a pu le voir par cette étude, c'est une erreur de s'imaginer que le traité du 11 février 1929 ait complètement bouleversé la situation du Saint-Siège. Il a changé beaucoup de choses ; il n'a rien renversé.

Il a d'abord eu l'immense avantage au point de vue juridique de transformer en droit une situation qui n'était que pur fait, de rendre précis et incontestable ce qui était vague et contesté.

Quant à la situation elle-même, il n'y a, pour ainsi dire, rien changé. Il s'est contenté de souligner, sur un grand nombre de points, l'évolution qui s'est produite dans la condition du Saint-Siège. On en pourrait citer de nombreux exemples à propos de la spiritualisation de la souveraineté pontificale, de l'accroissement de son prestige, de l'étendue toujours plus considérable de ses relations avec les Etats, de la nature de ses rapports avec l'Italie.

L'importance réelle des accords ne réside donc pas dans les changements qu'ils apportent à la situation du Saint-Siège, mais plutôt dans le fait qu'ils codifient, précisent et sanctionnent cette situation en réglant de façon formelle et bilatérale l'état de choses né de la spoliation de 1870 et élaboré par les soixante dernières années.

TROISIÈME PARTIE

La Cité du Vatican

INTRODUCTION

146. Notion et importance — **147.** Plan de la II^me Partie.

146. « A la date du 26 octobre 1926, raconte Mussolini dans son discours du 13 mai 1929, le cardinal secrétaire d'Etat, fixait les points suivants :

» La condition que l'on va faire au Saint-Siège doit être conforme à sa dignité et à la justice.

» C'est pourquoi elle doit être telle qu'elle garantisse sa pleine liberté et indépendance, non seulement réelle et effective, mais encore visible et manifeste, avec territoire constituant sa propriété pleine et exclusive, tant de possession que de juridiction, comme il convient à une véritable souveraineté ; de plus, que son inviolabilité soit garantie contre toute éventualité.

» Pour ces motifs, et aussi parce qu'il est question d'une chose qui, évidemment, dépasse les frontières de l'Italie, il est nécessaire que le nouvel arrangement politique territorial soit reconnu par les puissances.

» A la convention politique, il faut ajouter une convention concordataire qui règle la législation ecclésiastique en Italie.»

Il ressort par conséquent de ce document que lorsque, invité par l'Italie, le Saint-Siège fut amené à exposer ses revendications, il demanda que la solution de la Question Romaine reposât sur une triple base : indépendance rendue visible par la constitution d'un Etat territorial ; reconnaissance des autres puissances ; concordat. Les accords ont été reconnus par les autres puissances, grâce à la communication que le cardinal Gasparri a faite aux diplomates étrangers, avant la signature. L'Italie a donné satisfaction

au Souverain Pontife en ce qui concerne le concordat, dont l'étude montre qu'il est très avantageux pour l'Eglise ; quant à l'Etat, il est créé par le traité du 11 février et l'Italie en reconnaît au Saint-Siège, comme le réclamait le cardinal Gasparri, « la propriété pleine et exclusive, tant de possession que de juridiction ».

Les Papes qui se sont succédé à la tête de l'Eglise depuis la chute du pouvoir temporel, n'ont pas cessé de réclamer un territoire propre. « Tout ce que je désire, disait déjà, le 26 avril 1871, Pie XI recevant l'ambassadeur de France, comte d'Harcourt, tout ce que je désire, c'est un petit coin de terre où je serais le maître... Tant que je n'aurai pas ce petit coin de terre, je ne pourrai exercer dans leur plénitude mes fonctions spirituelles. »

Pour Sa Sainteté Pie XI, ainsi qu'elle l'a déclaré dans son discours du 11 février, le but du traité « est de reconnaître, et autant que *hominibus licet*, d'assurer au Saint-Siège une véritable, propre et réelle souveraineté territoriale — attendu qu'on ne connaît pas, au moins jusqu'à ce jour, d'autre forme de souveraineté véritable et propre, sinon précisément la souveraineté temporelle — laquelle est évidemment nécessaire et due à celui qui, de par son mandat et la représentation divine dont il est investi, ne peut être sujet d'aucune souveraineté terrestre. »

Bien que la création de l'Etat du Vatican n'ait apporté aucun changement à la situation de fait du Souverain Pontife, l'importance de cette institution est donc considérable pour qui veut connaître la situation juridique du Saint-Siège.

147. Il importe, pour connaître en détail cet Etat, d'examiner son ORGANISATION et sa NATURE JURIDIQUE.

La connaissance de l'ORGANISATION permet de mieux se représenter le cadre qui entoure le Pape et les conditions dans lesquelles fonctionne l'administration centrale de l'Eglise catholique. On étudiera successivement la *création* du nouvel Etat, les textes qui ont reconnu son existence, indiqué son *territoire* et déterminé ses *ressortissants* ; puis sa composition, en *décrivant la Cité* et en indiquant les

règles qui président à la *citoyenneté vaticane* ; enfin sa *Constitution, l'organisation des pouvoirs publics, les principes fondamentaux de la législation et de l'administration et la condition des personnes*.

Cette étude, nécessaire pour connaître complètement la situation du Saint-Siège, permet d'examiner la NATURE JURIDIQUE de l'Etat du Vatican. Elle est très particulière : *en principe et sans entrer dans le détail*, la Cité vaticane est un *Etat souverain à compétence normale* ; si l'on examine de plus près, on constate que la question est plus complexe en réalité. Il présente de *nombreuses anomalies* : son *étendue* est extraordinairement réduite, sa *vie* est peu développée, son *organisation* est, sous bien des rapports, anormale. Cette condition très particulière qui ne peut être comparée à celle d'aucun des Etats connus *s'explique par le but même* de l'institution qui est de rendre manifeste la souveraineté du Saint-Siège.

CHAPITRE XI

L'ORGANISATION DE L'ETAT DU VATICAN

§ 1. — Sa Création

148.— Le territoire. — **149.** Les ressortissants.

148. L'Etat de la Cité du Vatican a été créé le 7 juin 1929, jour de l'échange des ratifications du traité du Latran, en vertu des textes par lesquels l'Italie reconnaît au Saint-Siège tous les droits d'un Souverain temporel sur un territoire constitué par le palais apostolique du Vatican, résidence du Souverain Pontife depuis 1870 avec la Basilique de Saint-Pierre, les jardins, dépendances et annexes, et sur des ressortissants qui sont les personnes résidant sur ce territoire.

Pratiquement, cet espace et ces personnes étaient placées sous l'autorité exclusive du Souverain Pontife. L'Italie n'avait jamais accompli aucun acte de souveraineté dans l'enceinte du Vatican. Mais, juridiquement, il est presque certain que la demeure du Pape se trouvait en territoire italien ; quant à ceux qui l'habitaient, ils gardaient leur nationalité d'origine, à l'exception du Souverain Pontife qui, en fait comme en droit, ne ressortissait d'aucun Etat.

Le traité a fait cesser toute équivoque : par l'article 3 « l'Italie reconnaît au Saint-Siège, la pleine propriété, le pouvoir exclusif et absolu et la juridiction souveraine sur le Vatican, comme il est actuellement constitué avec toutes ses dépendances et dotations, créant de la sorte la Cité du Vatican, pour les fins spéciales et avec les modalités que contient le présent traité. Les limites de ladite cité sont indiquées dans le plan qui constitue l'annexe I du dit traité dont il fait partie intégrante ».

Art. 4 : « La souveraineté et la juridiction exclusive que

l'Italie reconnaît au Saint-Siège impliquent cette conséquence qu'aucune ingérence de la part du gouvernement italien ne pourra s'y manifester et qu'il n'y aura pas là d'autre autorité que celle du Saint-Siège. »

C'est là, explique l'exposé des motifs du projet de loi de ratification, « la reconnaissance mutuelle, *de jure*, d'une situation désormais immuable *de facto* ». En effet, explique ce document, l'idée fondamentale qui guida les négociations du côté italien était opposée à toute cession éventuelle d'une parcelle du territoire italien en sus de celle que possédait déjà le Saint-Siège ». Il est par conséquent impropre de parler de création : ce nouvel Etat qui a fait son apparition sur la carte de l'Europe le 7 juin 1929, existait déjà virtuellement avec la même composition, depuis la chute de l'ancien Etat pontifical, le vingt septembre 1870. Son existence est maintenant officielle, grâce à sa reconnaissance par le traité du Latran.

Mussolini, dans son discours du 13 mai, l'a montré : « Aucun autre territoire ne passe à la cité du Vatican en plus que celui qu'il possède déjà et qu'aucune force au monde, aucune révolution ne lui enlèverait ; on n'amène pas le drapeau tricolore attendu qu'il ne fut jamais hissé en cet endroit ».

149. Les ressortissants sont déterminés par les articles 9 et 21 § 1. Art. 9 : « En conformité avec les règles du droit international, sont assujettis à la souveraineté du Saint-Siège toutes les personnes ayant une résidence stable dans le Vatican. » Art. 21 : « Les cardinaux qui résident à Rome même en dehors de la cité du Vatican avec tous les effets qui en résultent ».

« S'il n'y a pas cession de territoire, continue Mussolini, il y a peut-être donation de sujets ? Aucun, aucun Italien n'est donné, à moins qu'il ne veuille librement, et de sa propre volonté, devenir sujet de cet Etat, que nous avons créé par un acte spontané de notre volonté de fascistes et de catholiques ».

§ 2. — Description de la Cité du Vatican

150. Le territoire ; sa composition. — 151. Sa condition. —

152. Les ressortissants.

150. Le Saint-Siège avait d'abord espéré obtenir plus de territoire que le traité ne lui en a accordé. L'exposé des motifs nous éclaire sur ce point : « Dans les négociations qui se déroulèrent de 1926 à 1929, le Saint-Siège n'a jamais réclamé de débouchés vers la mer, de couloirs ou autres extensions territoriales de forme compliquée. A l'origine, il demanda la Villa Doria Pamphili et le territoire intermédiaire (soit un total de 4 ou 5 kilomètres carrés) ; mais cette demande ne fut pas accueillie, ou ne le fut que sous la réserve que la souveraineté de l'Etat italien y serait reconnue, avec paiement d'une lire par an du côté du Saint-Siège ; aussi le Saint-Siège lui-même jugea-t-il convenable de ne pas insister, et se contenta-t-il de réclamer la souveraineté du Vatican tel qu'il est actuellement constitué, moins le Saint-Office ».

C'est, raconte le Duce dans son discours du 13 mai, le 5 novembre 1928 que le Pape « a fait savoir qu'il renonçait à la Villa Doria Pamphili et au territoire intermédiaire ». Le 10 février 1929, à la veille même de la signature des accords, le Saint-Père renonça au Palais du Saint-Office. Cet édifice, contigu au Vatican, était exactement à la limite de l'Etat, tel que le prévoyait alors le plan. Une telle position était un peu ridicule ; on pensait à céder en plus 500 mètres carrés pour édifier une grille devant la façade ; mais Pie XI préféra renoncer à tout le bâtiment qui fut mis au nombre des immeubles pourvus d'extraterritorialité.

Tel qu'il est à l'heure actuelle, l'Etat du Saint-Siège se compose « du Vatican comme il est actuellement constitué avec toutes ses dépendances et dotations » (art. 5). Le plan en est annexé au traité. La superficie est de quarante-quatre hectares. Il est borné au nord, à l'ouest et au midi par les enceintes de Paul III, Pie IV, Pie V et Urbain VIII ; à l'est, ses limites sont la rue de l'Inquisition, la Place Saint-Pierre (à l'extrémité de colonnades du Bernin) et la rue de la Porta Angelica,

La Cité comprend le palais du Vatican, qui occupe une superficie presque égale à celle du Louvre, l'accumulation des nombreux bâtiments qui abritent, outre le Souverain Pontife, sa cour, les principales administrations pontificales et des musées. Derrière le palais s'étendent les jardins et au sud quelques rues qui forment un petit quartier au milieu duquel est située la petite église Sainte-Anne des Palefreniers, paroisse de la cité. La Basilique de Saint-Pierre et la place Saint-Pierre terminent à l'est le territoire pontifical.

L'Etat du Saint-Siège est contigu à deux portions de territoire italien qui forment au total une superficie presque égale à celle du Vatican et rentrent dans la catégorie des biens du Saint-Siège qui jouissent de l'exterritorialité. L'une de ces portions est le Palais du Saint-Office avec ses annexes. L'autre, comprise sous le nom « Immeubles sous le Janicule », s'étend au sud de la place Saint-Pierre. Elle comprend tout le bloc de bâtiments depuis l'angle de la porte Cavalleggeri, la colonnade Saint-Pierre, le Borgo San Spirito, jusqu'au sommet de la promenade du Janicule. Elle se compose, outre de nombreuses propriétés ecclésiastiques, de maisons de propriété privée et d'une parcelle appartenant à la ville de Rome ; elles ont été expropriées et cédées au Saint-Siège qui se trouve avoir là une vaste propriété pour le cas où il désirerait étendre ses services.

151. Sur le territoire de son Etat, le Saint-Siège possède « pouvoir exclusif et absolu et juridiction souveraine », (art. 3) et « aucune ingérence de la part du gouvernement italien ne pourra s'y manifester », (art. 4). Le principe de la souveraineté du Souverain Pontife est complété ou modifié par diverses dispositions du traité, notamment les articles 3, 5, 6, 7, 18 et 20 à 24.

Les § 2 et 3 de l'article 3 concernent la place Saint-Pierre. « Il reste par ailleurs entendu que la place Saint-Pierre, tout en faisant partie de la cité du Vatican, continuera à être normalement ouverte au public et soumise aux pouvoirs de police des autorités italiennes ; celles-ci s'arrêteront au pied de l'escalier de la basilique bien qu'elle conti-

nue d'être destinée au culte public et elles s'abstiendront par conséquent de monter et d'accéder à cette Basilique, sauf le cas où elles seraient invitées à intervenir par l'autorité compétente ».

« Au cas où le Saint-Siège, en vue de cérémonies particulières, jugerait bon de soustraire temporairement la place Saint-Pierre au libre passage du public, les autorités italiennes, à moins d'être invitées à rester par l'autorité compétente se retireront au delà des lignes extérieures de la colonnade du Bernin et de leur prolongement.

Diverses dispositions sont rendues nécessaires par le fait que la cité se trouve au milieu d'une ville et n'est pas capable, de par sa taille réduite, de mener une vie propre. Art. 5, § 1 « Le Saint-Siège veillera d'en fermer l'accès en entourant d'une enceinte les parties ouvertes sauf la place Saint-Pierre ». Art. 7 § 1 « Dans le territoire entourant la Cité du Vatican, le Gouvernement italien s'engage à ne pas permettre de nouvelles constructions qui donneraient vue sur l'intérieur et à procéder dans ce but à la démolition partielle de celles déjà existantes à la Porta Cavalleggeri, le long de la via Aurelia et du viale Vaticano ».

L'art. 6, surtout, organise les services publics et grève l'Italie de nombreuses servitudes : « L'Italie pourvoira par les accords nécessaires avec les organismes intéressés à ce que la Cité du Vatican soit assurée, en propriété, d'une dotation adéquate d'eau ;

« Elle pourvoira, en outre, à la mettre en communication avec les voies ferrées de l'Etat, moyennant la construction d'une gare de chemin de fer dans la Cité du Vatican à l'emplacement indiqué sur le plan mentionné ci-dessus (Annexe I) et moyennant la circulation des voitures propres au Vatican sur les voies ferrées italiennes ;

« Elle pourvoira, par ailleurs, à relier directement avec les autres Etats les services télégraphiques, téléphoniques, radiotélégraphiques, radiotéléphoniques et postaux de la cité du Vatican ;

« Elle pourvoira enfin à la liaison avec les autres services publics ;

« A tous les services ci-dessus, il sera pourvu aux frais de l'Etat italien et dans le délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur du présent traité ».

Les art. 6 § 6 et 7, et 7 § 2 et 3 règlent les rapports de voisinage des deux Etats « Le Saint-Siège pourvoira, à ses frais, à aménager les accès du Vatican déjà existants, et les autres qu'il jugerait bon d'ouvrir par la suite ».

« Des accords seront pris entre le Saint-Siège et l'Etat Italien pour la circulation sur le territoire de ce dernier des véhicules terrestres et des aéroplanes de la cité du Vatican ».

Art. 7 § 2, « En conformité avec les règles du droit international, il est défendu aux aéroplanes, de quelque espèce qu'ils soient de survoler le territoire du Vatican.

« Sur la place Rusticucci et dans les parties adjacentes à la colonnade où ne s'étend pas l'extraterritorialité dont parle l'art. 15, tout changement par mesure d'urbanité ou de viabilité qui pourrait intéresser la cité du Vatican se fera d'un commun accord ».

Le Saint-Siège se voit reconnaître la pleine propriété sur tout le Vatican. « Pour l'exécution, dit l'art. 5, de tout ce qui est établi dans l'article précédent, avant l'entrée en vigueur du présent traité, le territoire constituant le Vatican devra être, par les soins du Gouvernement italien, rendu libre de toute servitude et de ses occupants éventuels ».

Par l'art. 18, le Saint-Siège promet que « les trésors d'art et de science existant dans la cité du Vatican demeureront visibles aux savants et aux visiteurs, le Saint-Siège se réservant toutefois la pleine liberté de réglementer l'entrée du public ».

Enfin le traité parle du passeport pontifical (art. 19), de la surveillance des alentours du Vatican pendant le conclave (art. 21), de la punition des délits commis en territoire pontifical et de l'extradition (art. 22), de l'exécution des jugements (art 23), accorde exemption de droits de douane aux marchandises à destination du Saint-Siège (art. 20), et reconnaît la neutralité et l'inviolabilité de la Cité (art. 24).

*
**

152. La citoyenneté vaticane appartient, en vertu d'un recensement effectué à la fin de décembre 1930, à 639 per-

sonnes. On compte vingt et un cardinaux résidant à Rome. Près de cinq cents d'entre elles sont d'origine italienne, c'est-à-dire étaient italiennes avant de devenir vaticanes, ou le deviendraient *ipso facto* en perdant la citoyenneté vaticane faute d'avoir une autre nationalité d'origine. Plusieurs sont natives du nouvel Etat, malgré sa jeunesse. Les citoyens d'origine suisse sont 118 à cause de la garde Suisse, les Français 8, les Allemands 8; on compte 3 Espagnols, 2 Hollandais, un Ethiopien, un Norvégien et un Autrichien.

Le titre qui confère cette citoyenneté très particulière, c'est, dit l'art. 9, la « résidence stable dans la cité du Vatican. Cette résidence ne se perd pas par le simple fait d'une demeure temporaire ailleurs si ce fait n'est pas accompagné de la perte du domicile dans la cité elle-même ou d'autres circonstances prouvant l'abandon du dit domicile ».

La loi pontificale n °3 de la cité du Vatican, sur le droit de cité et de séjour, promulguée le 7 juin 1929, pose les règles de la citoyenneté vaticane :

Art. 1 : « Sont citoyens de la cité du Vatican :

a) Les cardinaux résidant dans la cité ou à Rome ;

b) Ceux qui résident d'une manière permanente dans la cité du Vatican en raison de leur dignité, de leur charge, de leur service ou de leur emploi, quand cette résidence est prescrite par une loi ou un règlement ou même quand elle est autorisée par le Souverain Pontife ou, en son nom, par le Cardinal Secrétaire d'Etat.

c) Ceux qui, même en dehors des conditions prévues dans les deux lettres précédentes, sont autorisés par le Souverain Pontife à résider d'une façon permanente dans la cité du Vatican, avec concession ou conservation du droit de cité ».

Art. 2 : « Sont de même citoyens vaticans l'épouse, les enfants, les ascendants, les frères et sœurs d'un citoyen vatican, à la condition qu'ils vivent avec lui et soient autorisés à résider dans la cité du Vatican ».

Art. 6 : « La citoyenneté vaticane se perd :

a) Pour les cardinaux quand ils cessent de résider dans la cité du Vatican ou à Rome ;

b) Pour tout citoyen qui abandonne volontairement la résidence dans la cité ;

c) Pour les personnes indiquées sous la lettre *b*, art. 1^{er} quand ils quittent la dignité, la charge, le service ou l'emploi pour lequel ils étaient obligés ou autorisés à résider dans cette même cité ;

d) Pour tout citoyen vatican dont la résidence à l'intérieur de la cité dépend des autorisations marquées dans les articles précédents avec la cessation du droit résultant des dites autorisations accordées en vertu des mêmes articles ou bien la révocation de ces autorisations ».

Qu'advient-il des personnes qui perdent la citoyenneté vaticane ? Elles recouvrent automatiquement leur nationalité d'origine, que peut-être (la question est douteuse) elles n'avaient jamais abandonnée. Quant aux personnes qui « en cessant d'être soumises à la souveraineté du Saint-Siège ne seraient pas à considérer, au terme de la loi italienne, comme possédant une autre citoyenneté, elles seront en Italie considérées sans autre formalité comme citoyens italiens » (art. 9 § 2. Le traité prévoit ici le cas d'une personne née en territoire pontifical. Elle n'a pas de nationalité d'origine, mais il est évident que, si la citoyenneté vaticane n'existait pas, elle serait née italienne. On présume très logiquement que sa nationalité d'origine, si elle en avait une, serait italienne.

§ 3. — Constitution de la Cité du Vatican

153. Pouvoirs publics. — **154.** Sources du droit et législation. — **155.** Condition des personnes.

153. Dès la ratification des accords, le sept juin 1929, Pie XI a commencé à exercer sa souveraineté en publiant six lois de l'Etat du Vatican. En voici la liste :

Loi fondamentale de la cité du Vatican ;

Loi sur les sources du droit ;

Loi sur le droit de cité et de séjour ;

Loi sur l'organisation administrative ;

Loi sur l'organisation économique, commerciale et professionnelle ;

Loi de sûreté publique.

Les pouvoirs publics sont régis par la loi fondamentale et les chapitres I et II de la loi sur l'organisation administrative.

« Le Souverain Pontife, dit la loi fondamentale, art. 1, a la plénitude des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

» Durant la vacance du siège pontifical, ces mêmes pouvoirs appartiennent au Sacré-Collège, mais ce dernier ne pourra promulguer de dispositions législatives qu'en cas urgent, et ces dispositions n'auront d'effet que durant cette période de vacance, à moins que d'être confirmées ultérieurement par le Souverain Pontife élu suivant les règles des Constitutions sacrées. »

Le Pape se réserve l'exercice de certains pouvoirs (art. 2, 3, 4) ; il délègue les autres à diverses personnes qui l'exercent en son nom. Le pouvoir législatif est exercé par le gouverneur de l'Etat, qui prend l'avis du conseiller général de l'Etat. Le pouvoir exécutif est aux mains du même gouverneur. Le pouvoir judiciaire est aux mains de divers magistrats ou tribunaux. La Sacrée-Rote romaine joue le rôle de cour d'appel, le Suprême Tribunal de la Signature est une sorte de Cour de Cassation : ces deux organes n'ont pas été créés pour l'Etat vatican ; ils jouent le rôle de cours suprêmes pour les officialités ecclésiastiques du monde entier. En matière pénale, pour les contraventions, la juridiction est exercée par un ou plusieurs fonctionnaires administratifs, et, fréquemment, sans aucun recours.

Les trois pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire ne sont délégués aux organes qui les exercent qu'à titre précaire. Le Souverain Pontife ne délègue son pouvoir législatif qu'en des matières déterminées (art. 5, § 1) ; en toute matière, art. 16, « quiconque se croit lésé dans un de ses droits ou intérêts par un acte administratif peut adresser un recours au Souverain Pontife, par l'intermédiaire du Conseiller général de l'Etat ». Enfin, art. 17, « En toute cause civile ou pénale et à toutes les phases de la cause, le Souverain Pontife peut déférer l'instruction ou le jugement à une commission spéciale avec pouvoir de rendre une sentence conforme à l'équité et d'exclure tout recours ultérieur. »

Le Saint-Siège a un moyen d'action bien plus efficace sur les délégués de ses pouvoirs : le gouverneur de l'Etat (art. 7), le conseiller général de l'Etat (art. 8), le personnel judiciaire (art. 10) sont nommés et relevés de leurs fonctions par le Souverain Pontife.

Le personnage le plus important est le gouverneur ; il réunit dans ses mains les deux pouvoirs législatif et exécutif, et il connaît des contraventions. Il est nettement séparé de l'autorité judiciaire. Elle peut connaître des actions exercées contre tout acte administratif qui lèse un droit, mais alors même qu'elle estimerait cet acte illégitime, elle ne peut ni le casser ni le modifier ; elle juge uniquement les effets et, s'il y a lieu, prononce en outre sur l'obligation de réparer le dommage (art. 15). Le gouverneur doit être citoyen vatican ; il nomme tous les fonctionnaires administratifs, sauf le conseiller général de l'Etat, règle leur statut, contrôle la gestion des employés chargés des ordonnancements, paiements ou recouvrements, dispose du corps de la gendarmerie pontificale, entretient tous rapports et conclut toutes conventions utiles « avec les autorités provinciales communales ou gouvernementales locales résidant à Rome ». (Loi sur l'organisation administrative, art. 5). Une convention postale a déjà été signée le 29 juillet 1929. Le premier gouverneur, nommé le 7 juin, est le Commandeur Camille Serafini.

154. Les sources du droit sont le Code de droit canon et les lois et règlements promulgués par le Souverain Pontife et les autorités désignées par lui. La publication en est assurée par les *Acta Apostolicæ Sedis*, journal officiel du Saint-Siège. Pour suppléer aux lacunes, la loi sur les Sources du droit renvoie à un grand nombre de textes italiens, pour autant qu'ils ne sont pas contraires à la loi canonique. La législation en vigueur au 7 juin 1929 est donc applicable, dans les conditions et sous les réserves indiquées par la loi vaticane, sur le territoire de l'Etat pontifical pour les matières traitées par les Codes pénal, civil, de procédure civile, d'instruction criminelle et pour celles énumérées par l'article 20. Le droit de cité et de séjour, les con-

trats, l'organisation économique, commerciale et professionnelle, les mesures de sûreté publique sont édictées par les diverses lois du 7 juin 1929. L'activité économique est strictement réglementée. Les libertés d'association, de réunion, de la presse sont nulles.

155. La condition des personnes est réglée par la loi sur le droit de cité et de séjour, la loi de sûreté publique, et une ordonnance du gouverneur, du 8 juin 1929, réglant provisoirement l'entrée dans la Cité.

La résidence, et donc la citoyenneté qui en découle est subordonnée à l'autorisation du Souverain Pontife ou, en son nom, du cardinal secrétaire d'Etat. Le retrait de cette autorisation peut être décidé « à tout moment, sur préavis convenable, à moins que des raisons d'ordre public, de service, de morale et de discipline ne déterminent à prendre des mesures immédiates ». (Art. 9 de la loi sur le droit de cité et de séjour.)

« Ceux qui ne sont pas citoyens vaticans, dit l'article 12 de la même loi, doivent, pour entrer dans la Cité du Vatican, se munir d'une autorisation conforme au modèle que fixera un règlement du gouverneur. Pour des raisons justes et graves, dont les fonctionnaires et agents compétents sont seuls juges, l'autorisation peut être refusée. »

» ART. 28. — Les personnes qui s'introduisent dans la Cité du Vatican malgré le refus d'autorisation ou en violation d'une interdiction d'entrée sont punies d'une amende pouvant s'élever à 4.000 liras ou d'un emprisonnement pouvant atteindre un an. »

L'autorité du gouverneur est sanctionnée par l'article 2 de la loi de sûreté publique : « Quiconque sur convocation du gouverneur ou des fonctionnaires qui en dépendent, ne se présente pas au jour dit est puni, à moins de motifs valables, d'une amende allant jusqu'à 1.500 liras et d'un emprisonnement allant jusqu'à un mois. »

» ART. PREMIER. — Le gouverneur prend les mesures qu'il juge opportunes. Celui qui n'obéit pas à ces mesures, sans commettre quelque autre délit plus grave, est puni d'une amende pouvant atteindre 1.500 liras et d'un emprisonnement pouvant atteindre trois mois. »

CHAPITRE XII

NATURE JURIDIQUE DE L'ETAT DU VATICAN

§ 1. — Le Principe

156. Le Vatican forme un Etat véritable. Nous sommes en présence d'un territoire qui n'est soumis qu'à l'autorité du Saint-Siège, autorité absolue comme on peut en juger par les termes de la loi fondamentale. La Cité n'est habitée que par des ressortissants du Saint-Siège ; elle est soustraite à toute influence extérieure.

Les termes répétés à plusieurs reprises par le traité sont formels. On reconnaît au Saint-Siège sur ce territoire « pleine propriété, pouvoir exclusif et absolu et juridiction souveraine » (Préambule et art. 3). L'article 4 parle de « souveraineté et juridiction exclusive » reconnue au Saint-Siège. « Aucune ingérence de la part du gouvernement italien ne pourra s'y manifester, ajoute-t-il, et il n'y aura pas là d'autre autorité que celle du Saint-Siège ». Il y a des « personnes assujetties à la souveraineté du Saint-Siège » (art. 9). L'article 24 parle « de la souveraineté qui appartient au Saint-Siège, même dans le domaine international ». L'article 26 « reconnaît l'Etat de la Cité du Vatican sous la souveraineté du Souverain Pontife ».

Cet Etat est d'une étendue minuscule, son organisation et sa situation sont très particuliers. Il s'est démuní, par le traité du Latran, de certains droits, le droit, par exemple, de prendre part aux compétitions temporelles entre Etats. Mais sa nature juridique n'en est pas altérée pour cela. Il est aussi parfaitement indépendant et souverain qu'un autre Etat. Il est membre de la communauté internationale et n'est, avec aucun Etat, dans un lien tel qu'il devienne ce qu'on appelait autrefois un Etat mi-souverain. On préfère aujourd'hui le terme d'Etat souverain à compétence limitée.

M. Gidel¹ partant de cette idée qu'il y a un ordre juridique international supérieur aux ordres juridiques particuliers, voit dans la souveraineté un ensemble de compétences des Etats sur la base du droit international. La souveraineté d'un Etat signifie, selon lui, « sa dépendance immédiate à l'égard du droit international ». Si, au contraire, par un accord, un Etat a limité sa compétence en se soumettant à un autre, il cesse d'être tout à fait souverain.

L'Etat du Vatican n'est pas un Etat à compétence limitée, il est un Etat souverain à compétence normale, c'est-à-dire un Etat normal, égal des autres puissances souveraines.

Il n'en est pas moins vrai que cet Etat présente des anomalies nombreuses qui ne permettent pas de l'assimiler aux autres Etats souverains. *En principe*, et sans entrer dans le détail, il est semblable à eux. *En fait*, si l'on examine sa taille, ses fonctions et sa vie, son organisation intérieure, on constate qu'il est d'espèce très particulière. Ces phénomènes s'expliquent par sa *nature spéciale* qu'il est intéressant d'analyser.

§ 2. — Les anomalies présentées par l'Etat du Vatican

I. — L'ÉTENDUE

157. L'étendue de l'Etat du Vatican est exceptionnellement réduite : quarante-quatre hectares, moins d'un demi-kilomètre carré. On connaît plusieurs autres Etats minuscules incapables de mener une vie propre. Le Luxembourg, avec ses 2.586 kilomètres carrés et ses 200.000 habitants est un empire auprès d'eux. De même aussi Andorre et le Lichtenstein qui ont respectivement 452 et 159 kilomètres carrés. Plus petite, la République de Saint-Marin est encore 140 fois plus étendue avec ses 59 kilomètres carrés. Seule comparable serait la principauté de Monaco, très semblable à la Cité du Vatican en ce qu'elle ne se distingue pas des communes françaises limitrophes avec qui elle forme une seule agglomération. Mais elle est

1. Cours, 1929-30. II^e Partie.

encore trois fois plus étendue que le Vatican, avec 149 hectares.

Ces phénomènes s'expliquent comme des survivances d'un état de choses ancien. Lorsqu'une longue évolution eut fait passer la puissance publique des mains des seigneurs aux mains de la nation, en même temps qu'elle la concentrait pour placer sous une même souveraineté de vastes territoires, il restait encore quelques îlots qui, soit grâce à leur isolement, soit grâce à l'habileté de leurs chefs, gardèrent l'indépendance. Les circonstances ont ainsi maintenu en Europe deux républiques et trois principautés restes de l'époque où la souveraineté était la propriété soit d'un corps, une aristocratie, soit d'un homme, un seigneur. Elles demeurent parce que personne n'a plus intérêt à les faire disparaître, elles ne sont que des exceptions. Mais ce sont des Etats anormaux, incapables de remplir leurs fonctions, forcés de subir presque totalement l'influence de leurs voisins.

Le Vatican, au contraire, est justifié. Il a une utilité puisqu'il vient d'être créé de toutes pièces. Il constitue donc un phénomène unique, son exigüité ne pouvant recevoir la même explication que celle des autres Etats minuscules.

II. — LES FONCTIONS ET LA VIE

158. Conséquences de la taille réduite. — **159.** Renonciation à certains droits et abandon à l'Italie de la gestion de certains services.
— **160.** Insuffisance pour l'administration centrale de l'Eglise.

158. Sa taille très réduite, d'abord, empêche le Vatican de mener une vie propre et autonome. Sur quarante-quatre hectares, on ne peut trouver tout ce qu'il faut pour satisfaire les besoins nécessaires à la vie. C'est d'autant plus accusé que le Vatican est une enclave. Monaco, aussi dénué de ressources, possède trois kilomètres de côtes et un port. Le Vatican est entouré de toutes parts par l'Italie. Et cette enclave est au milieu d'une ville, au point que l'Italie doit réglementer les constructions le long de l'enceinte pour empêcher qu'aucune maison italienne ait vue sur le Vatican (art. 7).

Matériellement, le Saint-Siège est donc sous la dépendance étroite de son puissant voisin. On en a la preuve dans les obligations que celui-ci a dû assumer, afin de permettre au Vatican de vivre, obligations qui sont pour lui moins des servitudes que des avantages de fait appréciables. « L'Italie (art. 6), pourvoit à ce que la Cité du Vatican soit assurée en propriété d'une dotation adéquate d'eau, à la mettre en communication avec ses voies ferrées, à relier directement avec les autres Etats les services télégraphiques, téléphoniques et postaux. »

159. En outre, le Saint-Siège abandonne certains droits et la gestion partielle ou totale de certains services publics.

Il n'a pas perdu par là son lien de dépendance immédiate à l'égard du droit international. Il s'agit, en effet, de prérogatives librement abandonnées par le Souverain Pontife en vertu d'un traité international.

Le Saint-Siège renonce au droit de prendre part aux compétitions temporelles entre Etats par l'article 24.

Il abandonne à l'Italie le soin de gérer totalement ou partiellement certains services publics. C'est par exemple l'Italie qui fait la police de la place Saint-Pierre, sauf quand le Pape « juge bon de la soustraire temporairement à son autorité (art. 3). L'article 22 surtout est curieux : « A la demande du Saint-Siège, et par une délégation qu'il pourra donner, soit dans chaque cas, soit d'une manière permanente, l'Italie veillera sur son territoire à la punition des délits qui seraient commis dans la Cité du Vatican ; mais quand l'auteur du délit s'est réfugié sur le territoire italien, dans ce cas, on procédera sans autres formalités contre lui d'après les règles des lois italiennes.

» Le Saint-Siège remettra à l'Etat italien les personnes qui se seraient réfugiées dans la Cité du Vatican, accusées d'actes commis en territoire italien qui seraient reconnus délictueux par les lois des deux Etats.

» Il sera procédé de même à l'égard des personnes accusées de délits qui se seraient réfugiées dans les immeubles jouissant de l'immunité d'après l'article 15, à moins que les préposés aux dits immeubles ne préfèrent inviter les agents italiens à y entrer pour les arrêter. »

Par conséquent le droit d'asile est supprimé pour les immeubles extritorialisés. L'extradition a lieu sans formalités. Mieux même, il peut arriver que ce soit l'Italie qui réprime des délits commis au Vatican, même si l'auteur ne s'est enfui en territoire italien. C'est la première fois qu'on voit un Etat déclarer qu'il pourra lui arriver de faire juger les infractions commises chez lui et dont l'auteur a été arrêté chez lui par un voisin à qui il livre le coupable. L'application de cette clause, d'ailleurs, n'est encore qu'éventuelle ; le Saint-Siège a, pour le moment, organisé des juridictions pénales au Vatican.

160. Mais, bien plus, cet Etat, petit et vivant d'une vie réduite parce qu'il ne sert que de support à une souveraineté spirituelle, n'est pas assez étendu pour contenir toute l'administration centrale de l'Eglise catholique.

Ses citoyens ne sont qu'une minorité parmi les fonctionnaires pontificaux. Et il s'agit ici d'employés du Saint-Siège, non des cadres de l'Eglise italienne. L'article 10 accorde des privilèges spéciaux à ceux qui n'ont pas la citoyenneté vaticane et qui doivent néanmoins être protégés. Ces personnes sont plus nombreuses que les sujets du Saint-Siège.

Les immeubles du Vatican sont insuffisants pour le Saint-Siège : beaucoup de services de l'administration pontificale, ainsi que les demeures des représentants diplomatiques accrédités auprès du Souverain Pontife sont situés en territoire italien.

L'Etat du Vatican n'est donc pas seulement incapable de mener une vie autonome, il ne fait aucun effort pour exercer toutes les prérogatives qu'il pourrait exercer, il n'est même pas matériellement suffisant pour servir de centre à l'Eglise catholique.

III. — L'ORGANISATION INTÉRIEURE

161. Le territoire. Le Saint-Siège seul propriétaire. —

162. Les personnes. Toute puissance du Saint-Siège.

161. L'organisation intérieure non plus n'est pas normale.

Il n'y a, en premier lieu, qu'un seul propriétaire, le Saint-Siège. Le Pape est le seul chef d'Etat qui ait droit de propriété sur tout son territoire. Propriété et souveraineté sont même mises sur le même plan par le traité qui les énumère à la suite : « L'Italie reconnaît au Saint-Siège pleine propriété, pouvoir exclusif et absolu et juridiction souveraine. » Il a fallu pour cela que l'Italie s'engage, par l'article 15, à rendre ce territoire « libre de toute servitude et de ses occupants éventuels ».

162. Quant aux personnes, qui ne peuvent être là que comme hôtes ou locataires, leur condition présente de nombreuses anomalies.

La citoyenneté vaticane s'acquiert par la résidence et se perd avec elle, résidence à Rome pour les cardinaux, au Vatican pour les autres personnes. Il faut résidence stable. Si elle est définitivement perdue, les personnes qui n'avaient pas auparavant d'autre nationalité « seront, en Italie, considérés, sans autre formalité, comme citoyens italiens ». Donc, très peu de citoyens, déterminés par le domicile et non par la naissance, et ne possédant là, en quelque sorte, qu'une citoyenneté provisoire, puisqu'ils recouvrent leur nationalité primitive sans formalités. On peut même se demander si les sujets vaticans d'origine étrangère à l'Italie n'ont pas à la fois deux nationalités.

Ces habitants n'ont aucun des droits publics qui sont garantis aux nationaux de tous les Etats du monde par la Constitution ou la coutume. Ils n'ont aucune institution représentative, tous les magistrats étant nommés par le Souverain Pontife et relevés par lui. Ils n'ont aucun droit à l'exercice de la puissance publique, le Souverain Pontife possédant « la plénitude des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire » dit l'article 1 de la loi fondamentale. Cette même loi ne leur apporte la garantie d'aucun droit. Elle organise un système de tribunaux. Mais les membres sont révocables par le Pape (art. 10) et toute cause civile ou pénale peut être déférée pour l'instruction ou le jugement à une **commission spéciale** (art. 17).

Enfin, la capacité même des habitants est assez réduite

si l'on considère leurs droits privés. L'entrée de la Cité n'est pas libre. A ceux qui résident, il faut concession d'un logement par le gouverneur, concession toujours révocable.

L'article 2 de la loi sur l'organisation économique décide :
« L'autorisation du gouverneur est nécessaire pour les aliénations d'immeubles situés sur le territoire de la Cité du Vatican, pour les actes entre vifs, soit à titre onéreux soit à titre gratuit... ainsi que pour les locations ou sous-locations même partielles. »

» ART. 4. — L'achat, en vue de les revendre, de marchandises ou de denrées de quelque nature ou provenance que ce soit, et leur vente sont réservés par voie de monopole à l'Etat. »

» ART. 7. — Personne ne peut créer un magasin, une officine ou un atelier, même en vue de simples métiers, établir des entreprises industrielles et commerciales quelconques sans l'autorisation du gouverneur. »

Il n'y a, de même, ni liberté de la presse, ni liberté de réunion, ni liberté pour les associations, sauf celles réglementées par le droit canonique. Cette énumération ne contient que quelques exemples. On peut dire en résumé que, dans la Cité du Vatican, les individus n'ont aucun droit et que le Saint-Siège est tout-puissant.

En fait, le gouvernement pontifical est bienveillant, et le poids de son activité est facile à supporter. Ses sujets jouissent d'une condition agréable, pour ne pas dire privilégiée ; mais ce n'est dû qu'à des faveurs qu'ils ne peuvent revendiquer comme des droits. Le Saint-Siège entend ne se lier et ne s'engager en aucune façon. En conséquence, les textes sont rédigés de telle sorte que le Pape est en mesure à chaque instant de faire ce qu'il veut. Il a la « plénitude des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ». Ne pouvant les exercer lui-même en temps normal, il les délègue, mais à titre révocable. Aucun fonctionnaire n'est inamovible. Toute autorisation peut être retirée en tout temps, au besoin sans préavis. Les textes sont sanctionnés par des dispositions qui permettent d'édicter des peines très élevées. En certaines matières de police, la limite supérieure de la peine est si peu en rapport avec la gravité réelle de l'infraction,

que le pouvoir du juge est pratiquement discrétionnaire. Les personnes qui s'introduisent sans autorisation dans la Cité peuvent être punies de 4.000 livres d'amende et un an d'emprisonnement (art. 28 de la loi sur le droit de cité et de séjour). La peine s'élève jusqu'à 4.500 livres d'amende et trois mois de prison pour ceux qui, sans autorisation, logent des personnes, même munies d'une autorisation de séjour (art. 30). Elle est de 9.000 livres et six mois de prison au maximum pour les personnes qui ont constitué une association sans l'autorisation du gouverneur (art. 3 de la loi de sûreté publique) ou pour celles qui ont assisté à une réunion non autorisée (art. 4), etc.

Les textes n'indiquent d'ailleurs que les maxima ; le minimum est laissé à l'arbitraire du juge ; il est donc nul, ce qui prouve que la rigueur des textes promulgués le 8 juin 1929 n'est qu'apparente. Leurs auteurs, en les rédigeant, se sont préoccupés de n'aliéner en rien l'autorité absolue du Saint-Siège. Contre les agissements des magistrats et fonctionnaires à qui les pouvoirs sont délégués, le particulier, par contre, est protégé. La loi fondamentale décide, art. 15 : « Quand un acte administratif lèse un droit, une action par devant l'autorité judiciaire est recevable. » Article 16 : « En tout cas, quiconque se croit lésé dans un de ses droits ou intérêts par un acte administratif peut adresser un recours au Souverain Pontife par l'intermédiaire du conseiller général de l'Etat. »

§ 3. — Explication des Anomalies que présente l'Etat du Vatican

I. — LES SITUATIONS COMPARABLES

- 163.** Comparaison avec la souveraineté patrimoniale. —
164. Avec la souveraineté nationale.

163. La principale caractéristique de l'Etat du Vatican est son étendue minuscule. Ne peut-on pas, le comparant aux autres Etats minuscules, expliquer ainsi sa nature ? Ces petits Etats sont des survivances de l'idée de patrimonialité de la souveraineté. Tandis que le notion de souveraineté évoluait dans les Etats puissants, certaines per-

sonnes ou certains corps qui, par les hasards de l'Histoire, avaient pu échapper au mouvement de concentration de la puissance publique, restaient propriétaires de la souveraineté sur leurs possessions. Elles constituent encore pour eux une sorte de patrimoine lorsqu'ils sont monarques, bien qu'ils aient dû accorder à leurs sujets des droits précis et des institutions représentatives.

La souveraineté a pu être un droit patrimonial comme un autre, susceptible d'être la propriété d'une personne physique ou morale. Assistons-nous à une renaissance de ce phénomène en faveur du Saint-Siège ? Peut-être, en ce sens qu'il y a là un domaine du Saint-Siège. Mais l'idée de patrimonialité est bien insuffisante pour expliquer toutes les anomalies. Elle justifie la condition des personnes, l'omnipotence du Saint-Siège, mais elle n'explique pas le pourquoi de ces anomalies. Si ce but est de rendre le Saint-Siège matériellement indépendant, elle ne dit pas pourquoi la taille et la vie de l'Etat du Vatican sont, non seulement réduites, mais insuffisantes pour la vie réelle du Saint-Siège.

164. La souveraineté peut n'être pas patrimoniale, c'est-à-dire exercée par une partie du peuple, individu ou collectivité, qui la possède à titre privatif, à l'exclusion des autres qui sont ses sujets. En effet, la souveraineté peut appartenir à l'ensemble de la nation : c'est même le cas général à l'heure actuelle pour les peuples civilisés. L'idée de souveraineté nationale n'explique pas la nature de l'Etat du Vatican. Ce n'est pas, cela va de soi, l'ensemble des citoyens du Vatican qui est le souverain de l'Etat pontifical. Ce n'est pas non plus l'ensemble des catholiques du monde entier.

Sans doute, l'Etat du Saint-Siège puise-t-il sa fin dernière dans l'Eglise universelle, société souveraine. Mais à l'intérieur de l'Eglise, le détenteur de la souveraineté ne se compose pas de l'ensemble des fidèles, comme à l'intérieur de la France il comprend l'ensemble des Français. Le souverain spirituel de la religion catholique est le Saint-Siège, souverain temporel, par conséquent, de la Cité du Vatican.

Ni l'idée de souveraineté patrimoniale, ni celle de souve-

raineté nationale n'expliquent la nature juridique de l'Etat pontifical. Or, ce sont les deux seules formes de souverainetés qu'on ait jamais observées. Il faut en conclure que la Cité du Vatican ne correspond à rien de connu jusqu'à ce jour, ni à l'heure actuelle.

II. — LE VATICAN EST-IL UN ETAT VÉRITABLE ?

165. La question ne se pose pas de savoir si cet Etat existe ou n'existe pas. Il y a là vraiment quarante-quatre hectares qui ne sont soumis qu'à l'autorité du Pape. Le Pape est reconnu comme souverain. Il ne dépend d'aucun autre Etat. Le territoire sur lequel il exerce sa souveraineté est soustrait à toute ingérence du gouvernement italien (art. 4). Le Vatican est un Etat souverain.

Mais ces quarante-quatre hectares n'ont pas été soumis à cette condition d'Etat souverain pour le même motif qu'un autre territoire. Sur tout autre territoire, habitent des hommes réunis en groupes qui forment des nations. Ces nations, distinctes chacune de leurs voisines, s'organisent, placent à leur tête un gouvernement, se donnent une Constitution, forment des Etats. L'Etat, ici, est fait pour ses ressortissants.

Dans le cas du Vatican, les ressortissants ne sont qu'un accessoire. Le but de l'Etat n'est pas leur intérêt. Territoire et citoyens, ici, forment le soutien et le signe sensible d'une autorité indépendante et souveraine. Extérieure à toutes les nations, il faut qu'elle puisse néanmoins se poser quelque part, avoir un fondement matériel. Ce fondement, c'est l'Etat du Vatican.

Le Vatican est vraiment souverain. Si l'on entend par Etat le cadre juridique d'une nation, il n'est pas un Etat véritable.

III. — EXPLICATION PAR LE BUT

166. But de l'Etat normal.

167. But de l'Etat Pontifical.

166. L'Etat normal est une société dont le but est de permettre la satisfaction des besoins temporels des hommes,

« l'épanouissement des facultés humaines ¹ ». Cela détermine ses caractères. Il aura une étendue suffisante pour être capable de mener un vie autonome.. Il exercera tous les services publics jugés utiles aux besoins des ressortissants. Ces ressortissant seront, en principe, déterminés par leur libre choix. Ce libre choix ne sera pas exprimé par une consultation individuelle que ne manqueraient pas de vicier des considérations d'intérêt immédiat : impôt ou service militaire par exemple. On se servira de présomptions et on basera la nationalité sur le lieu de naissance ou la nationalité des parents en combinant le *jus soli* et le *jus sanguinis* ². C'est l'ensemble de ces ressortissants qui possèdent la souveraineté temporelle.

167. L'Etat de la Cité du Vatican est une institution qui est, pour le moment, le meilleur moyen d'assurer l'indépendance que ne peut pas ne pas avoir le chef d'une religion universelle. Il faudra, pour mettre cette situation en évidence, le minimum de territoire, de ressortissants et de services publics nécessaires. Cet Etat aura une condition très particulière. Son chef, le Pape, est avant tout Pontife d'une religion universelle. Puisque cet Etat est fondé pour lui donner l'indépendance, il ne faudrait pas qu'il la perdît, soit en se trouvant en concurrence chez lui avec une représentation nationale quelconque, soit en étant à la tête d'un Etat assez considérable pour qu'on pût craindre qu'il n'ait trop à tenir compte des intérêts de cet Etat, ou dire qu'il est sous la tutelle d'une nation quelconque.

Le minimum de territoire, de sujets et de services publics nécessaires pour servir de soutien à la souveraineté spirituelle est donc, en même temps, le maximum qui lui permette de sauvegarder son indépendance. Cela explique l'exiguité de l'Etat pontifical, sa vie réduite, le petit nombre de ses ressortissants et les règles exceptionnelles de leur citoyenneté.

Le pouvoir absolu du Pape et le manque de liberté des personnes s'expliquent de même. Il ne faut pas seulement

1. Cf., Geouffre, Cours de Lapradelle, 1929-30, p. 250-261.

2. Id. Ibid. p. 250-261.

qu'il ne puisse être menacé dans sa liberté par ses sujets. Il faut, en plus, qu'ils aient peu de droits eux-mêmes, puisqu'ils ne sont ses sujets que pour compléter sa souveraineté. Personne d'ailleurs n'est forcé d'avoir la citoyenneté vaticane qu'il est certainement plus facile de perdre que d'acquérir.

Sans doute, la lecture des lois du Vatican peut-elle faire prendre en pitié ses citoyens, injustement placés dans une situation inférieure. L'application est toute autre, évidemment. Il s'agit seulement de poser des règles qui permettraient, le cas échéant, de réduire toute force ennemie de la souveraineté pontificale, si elle se révélait dans l'entourage du Pape. Dans ce but, celui-ci n'abandonne aucun droit, ne se lie envers ses sujets par aucun engagement. De là ces autorisations, toujours révocables, exigées presque pour toute activité.

Avant 1870, de nombreux auteurs s'apitoyaient ainsi sur le sort des sujets du Pape, sans droit ni liberté. A ce propos, Mgr Dupanloup rappela très justement une situation qui présente, en effet, une analogie frappante avec celle de l'Etat pontifical. Les Etats-Unis, pays de toutes les libertés, ont senti le besoin de se donner une capitale fédérale, indépendante de tout Etat particulier. Dans ce but, ils ont créé un territoire spécial, le district de Colombie, soumis à un régime particulier et où les libertés sont très limitées, parce que la Colombie n'existe pas, comme un autre Etat, pour ses habitants, mais pour toute la Fédération. Et les intérêts de la Fédération passent avant ceux de la Colombie¹.

De même, ici, l'Etat du Vatican n'existe pas comme les autres Etats pour ses habitants, mais pour tous les catholiques. Et les intérêts de l'Eglise catholique passent avant ceux des citoyens vaticans. Le Vatican, plus qu'un Etat est, suivant une expression très heureuse, une « zone extra-étatique¹ ».

1. *La Souveraineté pontificale*, p. 68.

1. Jarrige. *Condition internationale du Saint-Siège avant et après les accords du Latran*, p. 234.

CONCLUSION

168. La Question Romaine résolue. — **169.** Intérêt juridique du traité du Latran. — **170.** La Question Romaine résolue, mais non éliminée.

168. Par les accords signés le 11 février, le « Saint-Siège affirme qu'il est en possession, d'une manière adéquate, de tout ce qu'il lui faut pour veiller à la liberté et à l'indépendance nécessaires au gouvernement pastoral de Rome et de l'Eglise catholique en Italie et dans le monde. Il déclare définitivement et irrévocablement résolue, et par suite éliminée, la Question Romaine, et reconnaît le royaume d'Italie sous la dynastie de la Maison de Savoie, avec Rome comme capitale de l'Etat italien ».

A son tour, « l'Italie reconnaît l'Etat de la Cité du Vatican sous la souveraineté du Souverain Pontife » (art. 26).

La Question Romaine est maintenant résolue, parce qu'on a remplacé le régime de fait par un régime de droit. La solution nouvelle est bilatérale au lieu d'être unilatérale. Elle comprend une base territoriale au lieu d'avoir un caractère purement législatif et juridique. Le Pape se déclare satisfait.

La nouvelle de la conclusion des accords du Latran a d'ailleurs été accueillie avec joie dans le monde entier. Pie XI se réjouissait du plébiscite mondial qui se faisait en leur faveur. Très courtoisement, la plupart des gouvernements firent parvenir au Saint Père leurs chaleureuses félicitations.

Depuis le 11 février, les commentaires les plus variés ont été faits. Les uns ont prétendu qu'il y avait un changement total dans la situation du Saint-Siège, alors que d'autres ne découvraient aucune modification. Les uns ont vu un

triomphe sans précédent du Pape dans ce que les autres qualifiaient de défaite. La vérité est, comme toujours, entre les deux extrêmes. Répondant aux critiques qui se formulaient déjà, Pie XI, dès le 11 février, a mis en lumière quelques points des accords, et surtout il a courageusement proclamé sa responsabilité. « Des critiques, dit-il, se rapportent principalement, pour ne pas dire uniquement, à Nous. En effet, principalement, pour ne pas dire uniquement et totalement, c'est par Notre responsabilité que tout est arrivé et arrivera à l'avenir ».

On peut du moins voir, avec M. Le Fur, deux avantages au traité de Latran : « Un gain de la vérité juridique, par l'adéquation du droit au fait, et la reconnaissance d'une vérité sociale qui s'impose ; et ce sont toujours là les conditions les meilleures pour le bon fonctionnement de la société internationale. De plus, nous nous trouvons ici en présence d'un important succès de la cause du droit : il s'agit, en effet, de la réparation, par des moyens essentiellement pacifiques, d'un fait de force déjà ancien mais qui n'avait jamais encore été accepté par celui qui avait été la victime¹ ». C'est un succès aussi pour l'ordre et la paix internationales, car les deux parties en cause ont fait preuve d'un louable esprit de paix et de justice.

169. Au point de vue juridique, le traité de Latran présente-t-il grand intérêt ? En ce qui concerne le droit privé, il ne le semble pas. « Cet amalgame de la souveraineté spirituelle universelle et du pouvoir temporel ne paraît pas produire, dans le domaine juridique, un monument d'une architecture bien cohérente touchant à la condition des personnes. Pour tenir compte des intérêts en présence, il a fallu allier le droit positif d'un Etat dont la situation juridique a, pour une grande part, son origine dans les idées remuées par la Révolution française et le droit canonique, dont les racines plongent dans un passé vieux de plusieurs siècles. Il a fallu apporter au concept de nationalité des mutilations profondes, en éliminer l'idée de permanence et de quasi-

1. *Le Saint-Siège et le Droit des Gens*, p. 6.

perpétuité qui est de son essence. Il a fallu déroger à certains des attributs les moins contestés de la souveraineté étatique, en matière pénale notamment, et aux principes les plus solides du droit public moderne. Les conséquences pratiques de ces bizarreries sont absolument fondées et facilement défendables à raison du but poursuivi, mais elles sont loin, en revanche, de s'harmoniser en un tout cohérent et de permettre l'élaboration d'une doctrine simple et riche en substance.

» C'est dire que leur étude n'est pas susceptible de fournir des matériaux vraiment intéressants pour les progrès futurs des diverses disciplines juridiques¹. »

Mais si la description de l'Etat pontifical révèle surtout des bizarreries ou des détails amusants, c'est à cause du but très spécial de cette institution, piédestal d'une souveraineté spirituelle. C'est en ce qui concerne cette souveraineté spirituelle que réside l'intérêt véritable des accords du Latran. Il est remarquable qu'une institution aussi ancienne que la Papauté, qui joue un rôle aussi mondial, ait si peu été observée avec méthode et dans un esprit juridique. Jusqu'à la chute du pouvoir temporel, on se contentait, le plus souvent, de voir dans le Souverain Pontife un chef d'Etat d'une espèce un peu particulière. Dépouillé de ses Etats, il apparut aux uns sans personnalité internationale, aux autres comme pourvu de cette personnalité qui seule pouvait expliquer des faits comme l'exercice des droits de légation et de traité. Ces discussions ont permis à une partie de la doctrine d'élaborer une théorie de la souveraineté spirituelle du Pape.

Mais le traité du Latran a un double avantage : il rend indiscutable la souveraineté du Saint-Siège ; même ceux qui ne croient pas que son pouvoir spirituel soit souverain doivent reconnaître cette qualité à son pouvoir temporel. En même temps, la souveraineté spirituelle est aussi dégagée que possible de son alliage temporel, elle apparaît plus nettement qu'avant la spoliation de 1870. Elle est reconnue par l'article 2 « comme un attribut inhérent à la nature du

(1) Fragonard *La condition des personnes dans la Cité du Vatican*, p. 175.

Saint-Siège, en conformité avec sa tradition et avec les exigences de sa mission dans le monde ».

La nouvelle condition du Saint-Siège peut ainsi mieux mettre en évidence ce fait que la souveraineté consiste essentiellement dans le droit de commander à des personnes. En cette matière, d'une si haute importance juridique, la notion de souveraineté, le traité du Latran est d'un intérêt capital.

170. Mais, remarquent beaucoup de gens, si le traité déclare la Question Romaine « définitivement et irrévocablement résolue, et par suite éliminée (art. 26) », il semble bien que les faits puissent lui infliger un démenti. N'a-t-on pas failli voir renaître le conflit avant même l'échange des ratifications, à la suite du discours du 13 mai ? Dans ces conditions, et si l'on réfléchit en plus à la fragilité des garanties que le texte accorde au Saint-Siège, au peu d'indépendance matérielle de la Cité du Vatican, au contraste profond des doctrines catholique et fasciste, ne peut-on craindre que la situation du Saint-Siège ne soit précaire et instable ?

L'examen des garanties a montré leur valeur exacte. Il a prouvé qu'elles étaient réelles et qu'elles n'étaient pas négligeables ; il a prouvé qu'il ne fallait pas être trop exigeant ; des garanties plus sérieuses seraient difficiles à obtenir, des garanties absolues ne peuvent exister. On peut seulement regretter que la Question Romaine n'ait pas été résolue par un accord international.

Il est surtout une chose qu'on ne doit pas oublier : le traité a résolu la Question Romaine, née en 1870 de l'annexion de Rome au royaume d'Italie. Mais si l'on examine les choses de façon plus générale, il n'a pas éliminé le problème romain ; il n'est au pouvoir de personne de le faire. Ce problème ne date pas de 1870, il existe depuis le jour où saint Pierre vint s'établir à Rome ; c'est la question même de l'indépendance des Papes. Comment le Saint-Siège, personne du droit des gens et souverain, aura-t-il une indépendance réelle, absolue, manifeste et pourra-t-il traiter les Etats sur le pied d'égalité ? De telles données ont

entraîné, pour les Papes, des situations diverses, toujours exorbitantes du droit commun, même de 1870 à 1929 ; elles ne furent jamais parfaitement satisfaisantes. Persécutés pendant trois siècles, les Souverains Pontifes furent ensuite en butte aux tracasseries des empereurs ariens, aux invasions des barbares, aux empiètements des empereurs germanains. Plus près de nous, leur souveraineté fut mal reconnue par les monarques absolus. Pendant le dernier siècle du pouvoir temporel, ils furent constamment menacés de spoliation, quatre fois chassés de leur trône, obligés de faire appel aux armes étrangères. Pendant soixante ans leur souveraineté fut mise en doute et leur indépendance très réduite.

Il ne convient donc pas d'être trop pessimiste pour l'avenir du régime actuel. Il constitue un progrès sur le précédent, mais il ne donne pas au Saint-Siège une sécurité absolue et éternelle que ce dernier sait impossible. La meilleure garantie de l'indépendance de la Papauté, indépendance qu'elle doit conserver dans l'intérêt de tous, catholiques ou non, c'est l'attitude qu'elle a toujours eue chaque fois que, dans le passé et spécialement de 1870 à 1929, un souverain temporel cherchait à la réduire en esclavage.

Vu, le Doyen,
H. BARTHÉLEMY.

V, le Président de la Thèse,
A. GEOUFFRE de LA PRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY.

Bibliographie

DOCUMENTS FONDAMENTAUX SUR L'ENSEMBLE DE LA QUESTION

- Les accords du Latran.* — Préface de Mgr Baudrillard. Ouvrage collectif de Yves de la Brière, Victor Bucaille, Louis Le Fur, Louis Misserey, Edouard Trogan, G. Vanneufville, Paris, Spes et Bloud et Gay, 1930.
- R. P. YVES DE LA BRIÈRE. — *L'Organisation internationale du monde contemporain et la Papauté souveraine*, Paris, Spes, 3 volumes, tome I, (1885-1924), 1924 (tome II, (1924-1926) 1926 ; tome III, (1927-1929), 1930 (les pages 17 à 100 sont consacrées aux accords du Latran.)
- E. DEVOGHEL. — *La Question Romaine sous Pie XI et Mussolini*, Paris, Bloud et Gay, 1929. Ouvrage retraçant l'histoire des rapports du Saint-Siège et du régime fasciste et rempli de nombreux documents.
- L. LE FUR. — *Le Saint-Siège et le Droit des Gens*. Paris, Sirey, 1929.

Documentation Catholique

- La Documentation Catholique a publié tous les documents concernant les accords du Latran, parus jusqu'en Juillet 1929.
- Le n° 462 du 23 février 1929, 11^{me} année, tome 21, colonnes 454-479, contient les nouvelles parues le onze février, des articles de l'Osservatore Romano des 12 et 13 février, et les deux discours de Pie XI, les 11 et 13 février.
- Les n°s 478, 479, 480, des 15, 22, 29-6-29, col. 1475.-1655 contiennent 1° l'énumération des événements survenus entre le 14-2-29 et le 7-6-29 ; 2° les actes et documents du Saint-Siège, en particulier la lettre du cardinal Gasparri (29-5-29) ; 3° les actes et documents du Gouvernement italien, en particulier les discussions devant les Chambres ; 4° l'échange des ratifications ; 5° les textes officiels et les actes du Saint-Siège et du Gouvernement italien accomplis pour leur exécution ; 6° un aperçu historique sur les protestations pontificales.

Le n° 485 du 31-8-29, 11^e année, tome 22, col. 261-309, concerne l'Etat de la Cité du Vatican et contient les lois du 7 juin 1929.

OUVRAGES DIVERS

- DIONISIO ANZILOTTI. — *Cours de Droit international*, 1^{er} volume, trad. Gidel, Sirey, 1929.
- ARCHIVES DIPLOMATIQUES. — 1874, tome II.
- AUSSET. — *La Question Vaticane, 1914-1928*, Sirey, 1928.
- PIERRE BERNUS. — Le Traité du Latran, *Revue de Paris*, 15-3-29.
- BAUDOIN. — Conclusion devant la Cour de cassation française, dans l'affaire du drapeau pontifical, *Journal des parquets*, 1911, p. 112, s.
- BOMPARD. — *La Papauté en droit international*, Rousseau, 1888.
- BUCAILLE. — *Avant le traité du Latran*, dans l'ouvrage collectif sur les *Accords du Latran*, pp. 27-52.
- CAYAGNIS. — *Delle condizioni del Papa in caso di guerra*, Rome, Bejani, 1892.
- LUIGI GENESSO COPPA. — *La Questione Romana*, Rome, 1928.
- COUGNY. — *La Papauté en Droit international*, Paris, 1906.
- DELOS. — Le traité de Latran et la situation juridique nouvelle de la Papauté, dans *R. G. D. I. P.*, 1929, n° 4, 5.
- DELPECH ET LAFERRIÈRE. — *Les constitutions modernes*, Sirey, 1929.
Cf. Italie, II, p. 69, Vatican, t. II, p. 853.
- DUTANLOUP. — *La Souveraineté pontificale selon le droit catholique et le droit européen*, Paris, Lecoffre-Didier, 1860.
- PAUL FAUCHILLE. — *Traité de Droit international public*, revu par Bonfils, Rousseau, 1922.
- PASQUALE FIORE. — *Della condizione giuridica internazionale della Chiesa e del Papa*, Roma, 1887.
- FRAGONARD. — *La condition des personnes dans la cité du Vatican*, Paris, Domat, Montchrestien, 1930.
- GEOFFRE DE LAPRADELLE. — *Cours de Droit International Public*, 1929-30 : la S. D. N.
- GIDEL. — Quelques idées sur la condition internationale de la Papauté, *Revue Générale de Droit international public*, t. XVIII, p. 589.
- GIDEL. — *Cours de Droit constitutionnel comparé*, 1929-30 : Les Etats composes.

- JOHN A. GODRYCZ. — *Political and Financial independence of the Vatican*, Philadelphie, National publishing Co, 1920.
- COMTE D'HAUSSONVILLE : *L' Eglise Romaine et le Premier Empire*, Paris, Michel Lévy.
- HEARLEY. — Italy's agreement with the Vatican, *Current History*, avril 1929, p. 18-24.
- HEATHCOTE. — Mussolini and the Roman Question. *Fortnightly Review* avril 1929, pp. 489-499.
- IMBARD LA TOUR. — *La Papauté en Droit international*, Pedone, 1893.
- RENÉ JARRIGE. — *Contribution à l'étude de la souveraineté de l'Etat et de la personnalité du Droit des Gens. La condition internationale du Saint-Siège, avant et après les accords du Latran*, Rousseau, 1930
- R. P. Y. DE LA BRIÈRE. — *La Société des Nations. Structure, fonctionnement, étude du texte constitutif*. Lyon, *Chronique sociale de France*, 1926.
- R. P. Y. DE LA BRIÈRE. — *L'Organisation internationale du monde contemporain et la papauté souveraine*, Paris, Spes, 3 vol. 1924-27-30.
- R. P. Y. DE LA BRIÈRE. — *Le traité du Latran résolvant la question Romaine*, ouvrage collectif, pp. 53-78.
- R. P. Y. DE LA BRIÈRE. — *Le traité du Latran et le nouvel Etat pontifical*, *Revue de D. I. et de L. C.*, 1929, n° 2.
- LE FUR. — *Le Saint-Siège et le Droit des Gens*. Sirey. 1930.
- LE FUR. — *La liberté et la souveraineté du Saint-Siège au regard du Droit international*, ouvrage collectif, pp. 155-248.
- LE FUR. — *Le Saint-Siège et la Cour de cassation*, Pedone, 1914.
- LE FUR. — *Le Saint-Siège et les Etats d'après les accords du Latran*. Communication à l'Académie des sciences morales et politiques, 11-5-29
- PAUL LESOURD. — *La Cité de César et la Cité de Dieu*, Paris, Portiques, 1930.
- Libro vert italiano*. — Ministero degli Affari Esteri. Ufficio Stampa. Una nuova discussione sui rapporti tra chiesa e Stato in Italia, Roma, 1921, Recueil d'articles et de discours concernant la Question Romaine, écrits ou prononcés à la suite de la reprise des relations officielles de la France et du Vatican.
- CHARLES LOISEAU. — *La réconciliation du Vatican et du Quirinal*. *Année politique française et étrangère*, sept. 29.
- R. P. LOUIS MISSEREY. — *Le concordat du Latran*, ouvrage collectif, pp. 79-116.

- MARQUISE FRANCESCO PACELLI. — *L' Opera di Pio XI per la conciliazione con l'Italia*, Vita e Pensiero, oct. 29, Milan.
- Il Papato e il regno d'Italia nell'opinione pubblica d'Europa.* — Ratisbonne, Pustet, 1885.
- MAURICE PERNOT. — *Le Saint-Siège, l'Eglise Catholique et la politique mondiale*, Paris, 2^e éd. (1924) et 6^e éd. avec addendum.
- PILLET. — *Les personnes morales en droit international privé*, Sirey, 1914.
- PERTINAX. — *Le partage de Rome*, Paris, 1929.
- D^r J. M. RIVAS GROOT. — *Le Pape, arbitre international*, Bogota, 1907.
- SAINT-MARC GIRARDIN. — *La situation de la Papauté au 1-1-60*, Paris, Charpentier, 1860.
- LUIGI SALVATORELLI. — De la brèche de la Porta-Pia aux accords du Latran dans *l'Esprit international*, juillet 29, pp. 350-367.
- ADDE SENTEX. — Les accords du Latran, *Revue politique et parlementaire*, avril 1929, pp. 50-69.
- STOCK. — Italy's agreement with the Vatican, *Current History*, avril 1929-pp. 12-18.
- TIBER. — *La Question Romana da Cavour a Mussolini*, Rome, Vercesi e Mondini, 1930.
- TOSTAIN. — *Le traité politique du Latran et la personnalité en D. I. P.*, Spes, 1930.
- EDOUARD TROGAN. — *L'Indépendance du Pape et le devoir des catholiques*, ouvrage collectif, pp. 249-277.
- CHARLES VAN DUERM. — *Vicissitudes politiques du pouvoir temporel des Papes de 1790 à nos jours*, Lille, Desclées et de Brouwer, 1890.
- VANNEUFVILLE. — *La souveraineté pontificale et l'unité italienne*, ouvrage collectif, pp. 117-153.
- WEATON, *Elements of international law*, 6^e éd., Londres, 1929.

III. DOCUMENTS

A) Actes des Souverains Pontifes

- PIE IX. — Encyclique *Respicientes* 1-11-70, Doc. cath., t. 21, col. 1642.
- LÉON XIII. — Encyclique *Inscrutabili*, 21-4-78, Lettres apostoliques de Léon XIII, t. I, pp. 8, 25, extraits dans D. C., t. 21, col. 1644.
- Encyclique *Immortale Dei*, 1-14-85, Lettres Ap. II, 16-53.
- Lettre *Quantunque le siano* au cardinal Rampolla del Tindaro, 15-6-87, Lettres Ap. VII, 73-83 et D. C. XXI, 474.

PIE X, — Encyclique *E supremi Apostolatus*, 4-10-03, Actes de Pie XI, 30-47 et D. C., XXI, 1645.

BENOIT XV. — Encyclique *Ad Beatissimi*, 1-11-14, Actes, I, 24-50 et D.C., XXI, 1646.

Encyclique *Pacem*, 23-5-20, Actes, II, 132-147.

PIE XI, — Encyclique *Ubi Arcano Dei*, 23-12-22, D.C. XXI, 1647.

Discours aux prédicateurs de carême de Rome, 11-2-29, D.C. XXI 466-471.

Discours aux professeurs et aux élèves de l'Université de Milan, 13-2-29, analysé dans D.C. XXI, 471-474.

Réponse aux félicitations du corps diplomatique, 9-3-29, D. C., XXI, 1484-1486.

Discours aux anciens élèves du collège de Mondragone (réponse au discours de Mussolini), 14-5-29, D. C., XXI, 1594-1499.

Lettre au cardinal Gasparri, 29-5-29, D.C. XXI, 1504-1514, Devoghel, p. 257.

B) Textes, projets et discours et événements divers.

Décret de Vienne, 17 mai 1809, dépouillant le Pape de ses Etats : van Duerm, p. 85.

Allocution consistoriale du 20-4-48, par laquelle Pie IX décline l'offre qui lui est faite de devenir président d'une confédération des Etats italiens, ouvrage collectif, p. 135.

Décret du 9-2-49, vote par l'Assemblée Constituante Romaine fixant les garanties accordées par la République au Souverain Pontife. Le Fur, *Le Saint-Siège et le Droit des Gens*, p. 216.

Actes du ministre des Affaires Etrangères d'Italie, Visconti Venosta, et échanges de vues diplomatiques au moment de la chute du pouvoir temporel, Archives diplomatiques 1874, t. II, passim.

Loi des garanties, insérée dans Ausset, p. 154, Delpech et Laferrière t. II, p. 72 ; Devoghel, p. 257 ; Le Fur, *le Saint-Siège et le Droit des Gens*, p. 218.

Procès des héritiers de Pie IX contre le fisc italien pour réclamer la dotation allouée par la loi des garanties et non touchée par son bénéficiaire. *Cassation italienne*, 5-3-85, Bompard, pp. 223-227.

Affaire du Plessis Bellière, Sirey, 95-2-57, note de Pillet ; Pillet, *Personnes morales en D. I. privée*, pp. 311-315.

Médiation entre l'Allemagne et l'Espagne à propos des îles Carolines, 1885, La Brière, tome I, chap. X.

Arbitrage entre le Brésil et le Pérou, le Brésil et la Bolivie à propos du territoire de l'Acre, 1905, Rivas Groot.

Affaire du drapeau pontifical, Cassation 5 mai 1914, *Le Saint-Siège et la Cour de cassation*, p. 7.

Projet Erzberger, Ausset, pp. 154-157.

Traité Sonnino, entre la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, 26-4-15, art. 15 et 16, dans Ausset, p. 90.

Discussion à la Chambre des députés : Discours de M. de Monzie énumérant les représentants officiels de la France auprès du Vatican depuis le 4-8-14. Réponse de M. Stéphen Pichon, ministre des Affaires Etrangères, séance du 2-7-19, *J. O.*, Déb. Parl., 1919, pp. 3159-3174.

Discours de Mussolini à la Chambre des Députés italienne, 21-6-21, dans le *Livre vert italien* et Devoghel, p. 31.

Leçon du Sénateur Gentile ouvrant les cours de l'Université fasciste de Bologne, 18-10-26, *Extraits* dans Devoghel, p. 93.

Les points fixés par le cardinal Gasparri comme bases de la discussion des accords, cités par Mussolini, discours du 13-5-29, D.C. XXI, 1558-59.

Notification au corps diplomatique de la conclusion des accords par le cardinal secrétaire d'Etat, 7-2-29, D. C. XXI, 1477-78.

Félicitations du corps diplomatique. Discours de M. Magalhaes de Azeredo, 9-3-29, D.C. XXI, 1778-84, Devoghel, p. 310.

Félicitations du Sacré-Collège, adresse du cardinal Vannutesti, 9-2-39, D.C. XXI, 1486-87, Devoghel, p. 307.

Exposé des motifs du projet de loi de ratification des accords, 14-3-29, D.C. XXI, 1514-1424, Devoghel, p. 290-306.

Discours de Mussolini à la Chambre des députés, 13 mai 1929, D.C. 1535-1562, Devoghel, p. 313.

Discours de Mussolini au Sénat, 25 mai 1929, D.C. XXI, 1582-92.

Procès-verbal de l'échange des instruments de ratification, 7-6-29, D.C. XXI, 1592.

Textes des Accords, Delpech, II, 855, Devoghel, pp. 262-290, D.C. XXI, 1605-1627 ; *Esprit international*, juillet 1929, pages 481 et suiv. ; Le Fur, *Le Saint-Siège et le Droit des Gens*, p. 260. L'Europe nouvelle, n° 594, du 29-6-29, *Revue de Droit international* (Lapradelle et Politis), 1929, Pertinax, p. 273.

Lois italiennes du 27-5-29 relatives au mariage et aux entités ecclésiastiques et bien du culte, D. C. XXI, p. 1629, -1640.

Lois constitutionnelles de la Cité du Vatican du 7-6-29 et ordonnance du Gouverneur du 8-6-29, Delpech et Laferrière, II, 855; D.C. XXII, 261-286, Fragonard, p. 178; Le Fur, *Le Saint-Siege et le Droit des Gens*.

Traité Hispano-Péruvien du 9-1-30 confiant au Pape le rôle d'arbitre dans tous les différends entre les deux parties, *Croix*, mercredi 22-1-30, p. 1.

Table des Matières

INTRODUCTION

1. Les accords du Latran ont résolu la Question Romaine.
2. Pourquoi cette Question se posait-elle ? — 3. Le but de la reconnaissance de l'Etat du Vatican. — 4. Plan. 7

PREMIERE PARTIE

LA QUESTION ROMAINE

TITRE PREMIER

LA QUESTION ROMAINE EN THEORIE

5. Préliminaires	15
Chapitre premier. — Quelle est, en théorie, la situation du Saint-Siège.	17
6. Plan du Chapitre	17
§ 1. <i>La Personnalité du Saint-Siège.</i> I. Le Saint-Siège, Personne Morale.	
7. Action et existence de la personnalité morale. — 8. Personnalité morale du Saint-Siège	17
II. Le Saint-Siège, personne internationale.	
9. Communauté du droit des gens ; personnalité internationale de ses membres. — 10. Le Saint-Siège peut être une personne internationale. — 11. Il est une personne internationale. — 12. Il doit être indépendant	19
§ 2. <i>La Souveraineté du Saint-Siège.</i> I. La Souveraineté.	
13. Souveraineté extérieure ou indépendance. — 14. Contenu de la Souveraineté ; une compétence en dernier ressort. — 15. Détenteurs de la souveraineté : des individus ou la Nation	23
II. <i>Le Saint-Siège, Souverain spirituel.</i>	
16. Le Saint-Siège, Souverain indépendant. — 17. Le Saint-Siège, compétent en dernier ressort en matière spirituelle. — 18. Le Saint-Siège détenteur de la souveraineté dans l'Eglise catholique	25
III. Le Saint-Siège, Souverain temporel.	
19. Il faut une souveraineté temporelle pour que la souveraineté spirituelle soit mise en pratique : souveraineté institutionnelle. — 20. Pour qu'elle soit absolue : indépendance temporelle du Saint-Siège. — 21. Pour qu'elle soit effective : possession des moyens matériels nécessaires. — 22. Pour qu'elle soit visible : garanties internationales et territoriales	27
23. Conclusion du Chapitre premier	30

Chapitre II — Souveraineté Spirituelle et Souveraineté temporelle

§ 1. *Les rapports du Saint-Siège avec les Etats.*

I. Les Souverainetés en présence

24. Les Catholiques sont sous le régime de la double souveraineté de l'Eglise et de l'Etat. Deux autres régimes sont possibles, le césarisme et la théocratie. — **25.** La coexistence des deux souverainetés spirituelle et temporelle n'est pas théoriquement impossible. — **26.** Lorsqu'on l'observe, il ne s'agit pas d'un phénomène anormal. 31

II. Les Rapports entre les deux Souverainetés.

27. Nécessité théorique et pratique des rapports de l'Eglise et de l'Etat 34

28. Les Faits observés : Représentants du Pape (légats, nonces, délégués apostoliques). Représentants des Etats auprès du Saint-Siège. Concordats et bulles de circonscription 36

29. La réalité juridique. Forme fréquemment adoptée : les droits de légation et de traiter. — **30.** Assimilation au fond des légats et nonces (droit de légation) aux délégués apostoliques ; des concordats (droit de traiter) aux bulles de circonscription. — **31.** Le but de ces institutions est commun : exercice de la souveraineté du Saint-Siège. Il est différent du but des relations diplomatiques normales : respect de la souveraineté extérieure des Etats. Il ne s'agit pas ici de rapports internationaux, mais intersouverains. — **32.** Opinions contraires de certains auteurs sur la question. — **33.** Les prétentions du Saint-Siège en cette matière ne sont pas exorbitantes du droit commun. 37

34. Conclusion. Le Pape n'est étranger nulle part. Cette extranationalité doit être réelle et certaine. 41

§ 2. *Comparaison entre le Saint-Siège et la Société des Nations.*

35. Préliminaires 45

36. Les faits : la S.D.N. est souveraine, personne internationale, sans territoire propre et tendant à l'universalité. — **37.** Sa nature juridique l'apparente à la Confédération d'Etats. — **38.** Parallèle du Saint-Siège et de la S.D.N. Souveraineté, personnalité internationale, tendance à l'universalité et absence de territoire propre .. 46

39. La situation juridique du Saint-Siège n'a pas d'équivalent. — **40.** Il lui faut donc une situation de fait spéciale. 51

TITRE SECOND

LA QUESTION ROMAINE EN PRATIQUE

41. Préliminaires 55

Chapitre III — Les solutions anciennes de la Question Romaine

§ 1. *Les Principaux événements.*

42. Naissance de l'Etat pontifical. — **43.** Sa vie, sa décadence et sa disparition 57

§ 2. *Les solutions apportées à la Question Romaine*
par ces divers régimes.

44. But de cette étude 60
45. Avant la Féodalité : le Saint-Siège et l'Empire. — 46. Le Moyen-Age : le Saint-Siège, seigneur féodal. — 47. L'époque moderne : le Saint-Siège, Souverain absolu. — 48. L'époque contemporaine : la Souveraineté nationale ruine le pouvoir temporel du Saint-Siège. 61

§ 3. *La chute du pouvoir temporel.*

49. Pie VI renversé en 1798. — 50. Pie VII dépouillé en 1809. — 51. Pie IX renversé en 1848. — 52. Pie IX définitivement spolié en 1870. 65

Chapitre IV- Les éléments de la Question Romaine en 1929

53. Préliminaires

§ 1. *La situation du Saint-Siège.*

I. *La situation de droit*

- 54.— Situation juridique du Saint-Siège à ses propres yeux : il revendique les territoires dont il a été dépouillé par la violence et auxquels il n'a pas renoncé. — 55. Il affirme qu'il ne saurait dépendre d'aucune autorité. 71
56. Aux yeux de l'Italie : sa condition particulière, déterminée par la Loi des Garanties 73
57. Au regard du droit international : auteurs niant la souveraineté pontificale. — 58. Auteurs reconnaissant la souveraineté pontificale 74
59. Désaccord du droit et du fait, ses inconvénients 77

II. *La situation de fait.*

A) *Les événements de 1870.*

60. Récit des événements. — 61. Ils n'ont pas d'explication juridique précis? 77

B) *La situation du Saint-Siège de 1870 à 1929.*

62. Le Saint-Siège et l'Italie. Attitude du Saint-Siège ; mesures prises par lui pour sauvegarder l'indépendance pontificale. — 63. Attitude de l'Italie ; mesures prises par elle pour sauvegarder l'indépendance pontificale. — 64. Rapports entre les deux puissances. Conflits et manifestations d'hostilité. — 65. Relations officielles et démonstrations d'amitié 80
66. Le Saint-Siège et les Etats. Maintien de la personnalité internationale du Saint-Siège. — 67. Accroissement de son prestige. . 85

§ 2. *Les revendications du Saint-Siège.*

68. Les droits positifs violés. — 69. Les droits naturels insuffisamment reconnus 88

§ 3. *Les solutions proposées.*

I. *Solutions non territoriales.*

70. Les divers projets. — 71. Impossibilité d'une solution non territoriale 89

II. Solutions territoriales.

- 72.** Restitution du territoire antérieur à 1870. — **73.** Création d'un Etat important. — **74.** Reconnaissance de la souveraineté sur le minimum de territoire nécessaire 91

§ 4. *Fallait-il résoudre la Question Romaine ?*

- 75.** Les partisans du Statu quo. — **76.** Nécessité d'une solution pour l'Eglise — **77.** Pour l'Italie..... 94
78. Conclusion de la Première Partie 98

DEUXIEME PARTIE

INTRODUCTION

- 79.** Le dénouement du conflit. — **80.** Plan de la II^e Partie.... 101

TITRE PREMIER

LES ACCORDS

Chapitre V. — Aperçu historique.

§. 1 *Les négociations*

- 81.** La première tentative en 1919 104
82. Les ouvertures en 1926. — **83.** Les négociations privées (1926)
84. Les négociations officieuses (1926-28) — **85.** Les négociations officielles (1928-29) 105

§ 2. *La situation et la ratification.*

- 86.** La signature et les cérémonies qui l'ont entourée. — **87.** Les Chambres italiennes. La polémique à propos du discours de Mussolini. — **88.** La ratification 107

Chapitre VI. — Analyse des accords du Latran.

- 89.** Le Procès-verbal de ratification et l'indivisibilité des deux actes. — **90.** Remarques sur la forme des accords. 112

§ 1. *Le traité.*

- 91.** Caractère du traité ; le préambule. — **92.** Le corps du traité. — **93.** Les annexes 114

2. *Le Concordat.*

- 94.** Le préambule. Le corps du Concordat 117

TITRE II.

L'IMPORTANCE DES EVENEMENTS DE 1929

- 95.** Préliminaires 121

Chapitre VII. — Les prestations réciproques des deux parties.**§ 1. *Le Saint-Siège.***

- 96.** Reconnaissance du royaume d'Italie. — **97.** Abandon des revendications antérieures. — **98.** Concessions de détail dans le concordat. 122

§ 2. *L'Italie.*

- 99.** Reconnaissance de la Souveraineté pontificale. — **100.** Concessions territoriales. — **101.** Concessions contenues dans le concordat. — **102.** Convention financière. 124

§ 3. *Les deux parties.*

- 103.** Règlement amiable des litiges. — **104.** Indivisibilité des deux actes. 130

Chapitre VIII. — Les changements apportés à la situation des intéressés.**§ 1. *Le droit***

- 105.** L'Importance véritable des accords. — **106.** Comparaison avec la loi des Garanties. — **107.** Comparaison avec le projet Erzberger — **108.** Conclusion 2

§ 2. *Le fait.*

- 109.** Les divers changements, leur étendue, leur importance .. 138

I. La réconciliation.

- 110.** Le Saint-Siège et l'Italie. Avant les accords ; la fin du conflit et ses causes 1° Transformation de l'opinion publique italienne. — **111.** 2° L'intérêt national, avènement du régime fasciste. — **112.** Les accords : réconciliation officielle et relations diplomatiques. — **113.** Depuis les accords : les inquiétudes causées par l'alliance du Vatican et du Quirinal 139
- 114.** *L'Eglise et l'Etat en Italie* : les changements. — **105.** Les raisons. — **116.** Doctrine catholique et doctrine fasciste. 145
- 117.** Conclusion 149

II. L'Amélioration du sort du Saint-Siège.

- 118.** Le fonctionnement plus facile de l'Administration Vaticane. — **119.** La Convention financière. 150

TITRE III.**LA SITUATION ACTUELLE DU SAINT-SIEGE****Chapitre IX. — Souveraineté et indépendance.****§ 1. *Leur étendue.***

- 120.** Les textes. — **121.** La nécessité des garanties. Plan du § 2
 § 2. *Les garanties de l'indépendance du Saint-Siège.*
122. La valeur des garanties. 153

I. L'Indépendance morale.

- 123.** Le Saint-Siège ; son attitude lorsque son indépendance est menacée. — **124.** Les Etats, leur peu d'intérêt à confisquer à leur profit l'indépendance pontificale. — **125.** L'intérêt contraire, des autres Etats. — **126.** Situation spéciale de l'Italie..... 157

II. L'Indépendance matérielle.

- 127.** Valeur de la garantie territoriale. — **128.** Raisons qui ne permettent pas à l'Italie et aux Etats de violer le territoire pontifical. — **129.** Peu de profit que rapporterait cette violation. 162

Chapitre X. Rapports du Saint-Siège avec les Etats.

- 130.** Préliminaires 166

§ 1. *La personnalité internationale.*

- 131.** Son existence. — **132.** Sa nature. — **133.** Son exercice : de collaboration du Saint-Siège à une oeuvre de paix. — **134.** Conditions générales de cette collaboration 167

§ 2. *Les Droits de légation et de traiter.*

- 135.** L'Etat actuel des relations diplomatiques 170
136. Les transformations dues à la perte du pouvoir temporel. —
137. L'influence des accords du onze février 172

§ 3 *La capacité internationale.*

- 138.** L'article 24 177
139. Restrictions à la capacité internationale du Saint-Siège. Son entrée dans la S.D.N. Obstacles juridiques, raisons pratiques. —
140. Sa neutralité. 179
141. Importance véritable de ces restrictions..... 180

§ 4. *Droits de personne privée.*

- 142.** Fortune du Saint-Siège. 183
143. Droits privés de 1870 à 1929. — **144.** Depuis 1929 184
145. Conclusion de la IV^{me} Partie 188

TROISIEME PARTIE

LA CITE DU VATICAN

INTRODUCTION

- 146.** Notion et importance. — **147.** Plan de la III^{me} Partie .. 191

Chapitre XI. L'organisation de l'Etat du Vatican.

°§ 1. *Sa création.*

- 148.** Le territoire. — **149.** Les ressortissants. 194

§ 2. *Description de la Cité du Vatican.*

- 150.** Le territoire° sa composition. — **151.** Sa condition 196
152. Les ressortissants 199

§ 3. *Constitution de la Cité du Vatican.*

- 153.** Pouvoirs publics. — **154.** Sources du droit et législation. —
155. Condition des personnes 201

Chapitre XII. Nature Juridique de l'Etat du Vatican.§ 1. *Le Principe.*

- 155.** Nature juridique. 204

§ 2. *Les anomalies présentées par l'Etat du Vatican.*I. *L'étendue.*

- 157.** Superficie et comparaison avec les autres Etats minuscules 206

II. *Les Fonctions et la Vie.*

- 158.** Conséquences de l'Etendue réduite. — **159.** Renonciation à certains droits et abandon à l'Italie de la gestion de certains services. — **160.** Importance insuffisante pour l'Administration centrale de l'Eglise. 207

III. *L'Organisation intérieure.*

- 161.** Le territoire : le Saint-Siège, seul propriétaire. — **162.** Les personnes : toute-puissance du Saint-Siège 209

§ 2. *Explication des anomalies que présente l'Etat du Vatican*I. *Les situations comparables.*

- 163.** Comparaison avec la souveraineté patrimoniale. — **164.** Avec la souveraineté nationale. 212

II. *Le Vatican est-il un Etat véritable ?*

- 165.** Le Vatican est un Etat souverain à compétence normale. 214

III. *Explication par le but.*

- 166.** But de l'Etat normal. — **167.** But de l'Etat pontifical. .. 214

CONCLUSION

- 168.** La Question Romaine est résolue. — **169.** Intérêt juridique du traité du Latran. — **170.** La Question Romaine est résolue mais non éliminée 217

- Bibliographie** 223

- Table des Matières** 2

IMPRIMERIE SPÉCIALE
— DE LABEURS —

F. BOISSEAU
34, rue du Taur, TOULOUSE

